

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
от 1 августа 2013 года

ПО ИТОГАМ
ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИКАЗА МИНПРИРОДЫ РОССИИ ОТ 8 ИЮЛЯ 2010 Г.
N 238 "ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДИКИ ИСЧИСЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО ПОЧВАМ КАК ОБЪЕКТУ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ"

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 633 "Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (далее - Постановление N 633), приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. N 634 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности" (далее - Приказ N 634), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России проведено экспертизу приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды" (далее также - Приказ N 238; Методика 1), зарегистрированного в Минюсте России 7 сентября 2010 г. N 18364, и сообщает следующее.

Для проведения экспертного исследования положений Приказа N 238 была создана экспертная группа (состав экспертной группы приведен в Приложении N 1 к данному заключению).

В ходе проведения экспертизы Приказа N 238 с 1 марта 2013 г. по 31 марта 2013 г. были проведены публичные консультации с целью получения информации о положениях, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Информация по проводимым публичным консультациям была размещена на официальном сайте Минэкономразвития России.

Позиции, представленные субъектами предпринимательской и иной деятельности при проведении публичных консультаций, рассмотрены и учтены в настоящем заключении. Справка о результатах публичных консультаций прилагается (Приложение N 2).

По результатам проведения публичных консультаций Минэкономразвития России совместно с экспертной группой подготовлено настоящее заключение по итогам экспертизы Приказа N 238.

Проект заключения письмом Минэкономразвития России N Д26и-450 от 23 апреля 2013 г. также направлялся в Минприроды России. Замечания по проекту заключения были представлены письмом Минприроды России N 12-31/9489 от 23 мая 2013 г.

Также проект заключения был размещен для обсуждения на официальном сайте Минэкономразвития России. Замечания экспертной группы, Минприроды России по проекту заключения, а также комментарии Минэкономразвития России представлены в Приложении N 3.

1. Цели регулирования, установленного Приказом

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (далее - Федеральный закон N 7-ФЗ) почвы являются объектом охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Статьями 77, 78 Федерального закона N 7-ФЗ предусмотрены обязанность полного возмещения вреда и порядок компенсации вреда окружающей среде.

Согласно пункту 5.2.44 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии

Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. N 404 "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации", Минприроды России самостоятельно принимает нормативные правовые акты относительно такс и методик исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде.

В соответствии с пунктом 1 Приказа N 238, Методика 1 исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, предназначена для исчисления в стоимостной форме размера вреда, нанесенного почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Общее описание регулирования

2.1. Круг участников отношений

Сфера действия нормативного акта распространяется на все хозяйствующие субъекты, деятельность которых может сопровождаться причинением вреда почвам, в том числе при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций, а также при устранении их последствий; при обращении с отходами производства и потребления. Наиболее значительно Методика 1 влияет на деятельность крупных промышленных предприятий, в частности, нефте- и газодобывающих предприятий, металлургических компаний.

2.2. Возмещение вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды

Статьями 77, 78 Федерального закона N 7-ФЗ предусмотрены обязанность полного возмещения вреда и порядок компенсации вреда окружающей среде. Следует отметить, что указанные статьи противоречат друг другу в части очередности применяемых процедур по возмещению вреда. Так, в части 3 статьи 77 предусмотрено, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. При этом в абзаце 2 части 1 статьи 78 предусмотрено, что определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. На практике данные противоречия приводят к принятию судами противоречивых решений по однотипным вопросам, а также двойному возмещению вреда - в виде расходов на восстановительные (рекультивационные) мероприятия и расходов, исчисляемых по методикам (подробнее - см. Приложение N 4).

Вместе с рассматриваемым нормативным актом в настоящее время применяется также Методика, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. N 273 "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" (далее - Методика 2), предусматривающая возмещение вреда за самовольное снятие, уничтожение или порчу почв, относящихся к категории "лесных". Границы действия указанных методик четко не определены, что приводит к одновременному предъявлению претензий о возмещении вреда почвам со стороны федеральных и региональных контрольно-надзорных органов по одному и тому же объекту и одному и тому же факту причинения вреда. Следует также отметить, что существуют прецеденты, когда одним органом контроля и надзора предъявляются две претензии о возмещении вреда по одному объекту, рассчитанному с применением разных методик.

Сложившаяся судебная практика, по оценке субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, свидетельствует о том, что фактически механизм возмещения

вреда окружающей среде в каждом конкретном случае зависит от трактовки данных норм судом. При этом в некоторых случаях ответчик, восстановивший природный объект, обязан возместить причиненный вред по таксам и методикам, а в других - ответчик, только приступивший к восстановлению природного объекта, освобождается от уплаты компенсации по методикам, и судебное разбирательство прекращается. В отдельных случаях по одному и тому же событию разлива нефти и загрязнения почвы нефтедобывающие предприятия возмещают причиненный вред четыре раза: почвам - по Приказу N 238, лесам - по Методике 2, а также проводят рекультивацию на собственные средства согласно Федеральному закону N 7-ФЗ и Земельному кодексу Российской Федерации в качестве возмещения вреда в натуре.

Считаем, что механизм возмещения вреда окружающей среде может быть изменен в части последовательного и точного изложения процедур возмещения вреда. В случае причинения вреда окружающей среде приоритетной формой его возмещения должно быть проведение рекультивации организацией - причинителем вреда. Если проведение восстановительных работ невозможно, то причинитель вреда должен компенсировать его в соответствии с таксами и методиками.

3. Оценка расходов предпринимателей, связанная с исполнением требований Приказа N 238

Участниками экспертной группы были представлены фрагментарные сведения о расходах субъектов предпринимательской деятельности при загрязнении участков почв при существующем правовом регулировании. Так, например, ОАО "Сургутнефтегаз" в течение 2012 г. за загрязнение участков площадью примерно 5 га понесло расходы и оспаривает следующие суммы компенсаций за вред:

штрафы по Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации - 120 000 рублей;

судебные издержки - 2 133 531 рубль;

возмещение вреда по Методике 1 - 235 392 000 рублей;

возмещение вреда по Методике 2 - 30 406 102 рубля;

стоимость рекультивационных работ - 7 688 974 рубля.

Как уже отмечалось, формулы расчета вреда по Методике 1 не учитывают, в частности, ситуации, когда содержание загрязняющего вещества в почве участка, подвергшегося загрязнению, не превышает установленного норматива качества или содержания загрязняющего вещества на фоновом участке. По данным ОАО "Сургутнефтегаз", в таких случаях при фактическом отсутствии негативного воздействия на почвы размер вреда, исчисляемого по Методике, составляет в среднем по территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры около 11,25 млн. рублей за 1 га. Реальная стоимость рекультивации почв в ценах 2012 - 2013 гг. составляет в среднем от 0,5 до 2,5 млн. рублей/га.

По данным ООО "ЛУКОЙЛ-ПЕРМЬ" издержки, которые вынуждены нести субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности в связи с реализацией положений Методики, связаны с увеличением материальных затрат на проведение работ по восстановлению качества почвы на величину исчисленного размера вреда. Например, при площади $S = 604 \text{ м}^2$ затраты на зачистку территории составили 1 278 000 рублей без НДС, размер вреда составляет 1 508 000 рублей без НДС; при площади $S = 3 100 \text{ м}^2$ затраты на зачистку территории составили 660 000 рублей без НДС, размер вреда составляет 7 738 000 рублей без НДС.

Таким образом, действующая система правового регулирования содержит дублирующие нормы, вследствие которых субъекты предпринимательской деятельности вынуждены нести избыточные расходы, связанные с исполнением всех требований нормативных правовых актов.

4. Предложения по оптимизации регулирования

4.1. Концептуальные предложения

4.1.1. Разграничить понятия "вред окружающей среде" и "негативное воздействие на окружающую среду" на законодательном уровне

Ранее в заключении Минэкономразвития России от 19 апреля 2013 г. N 7651-ОФ/Д26и по

экспертизе приказа Минприроды России от 13 апреля 2009 г. N 87 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства" указывалось на недостаток природоохранного законодательства в части отсутствия четкого разграничения терминов "негативное воздействие на окружающую среду" и "вред, причиненный окружающей среде". Так, согласно статье 1 Федерального закона N 7-ФЗ негативное воздействие на окружающую среду представляет собой воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды, а вред окружающей среде определяется как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. При этом критерии деградации конкретных объектов в законе не определены, а существующие подзаконные акты не позволяют однозначно идентифицировать факт причинения вреда и объективно оценить наступившие в результате этого негативные последствия. В условиях отсутствия таких критериев эти два различных по смыслу понятия на практике отождествляются, в том числе, представителями контролирующих органов. Следствием такого отождествления, в частности, является обязанность природопользователя по внесению платы за несанкционированное размещение отходов с одновременным возмещением ущерба почвам в соответствии с положениями Методики 1.

4.1.2. Разграничить действие Методики 1 и Методики 2

В целях устранения избыточного регулирования, а также решения проблемы избыточных расходов субъектов предпринимательской деятельности считаем целесообразным точно разграничить сферу действия, круг участников и случаи, попадающие в сферу регулирования Методики 1 и Методики 2.

4.1.3. Исключить распространение применения норм Методики 1 на случаи добровольного проведения субъектом предпринимательской деятельности рекультивационных работ

Указанные в настоящем заключении правовые коллизии Федерального закона N 7-ФЗ порождают противоречивое правоприменение, в результате чего применяемые по отношению к субъектам предпринимательской и иной деятельности меры воспринимаются в качестве штрафных санкций в пользу государства, а не в качестве компенсации вреда окружающей среде. Полагаем необходимым внести соответствующие изменения в Федеральный закон N 7-ФЗ и предусмотреть приоритетную возможность возмещения вреда в натуре перед возмещением вреда в соответствии с утвержденными таксами и методиками, устранив тем самым противоречие, содержащееся в настоящее время в части 3 статьи 77 и абзаце 2 части 1 статьи 78 Федерального закона N 7-ФЗ.

4.1.4. Недостатки метода сравнения проб почв

Следует отметить, что сравнение проб почв, отобранных с участков, подвергшихся загрязнению, с пробами почв, отобранными на сопредельной территории, ранее не подвергавшихся загрязнению (фоновые пробы), представляется некорректным. Результаты лабораторных анализов фоновых проб почв, отобранных в непосредственной близости, могут существенно отличаться как по качественному химическому составу, так и по количественным показателям содержания конкретных компонентов. Нередки случаи, когда в пробах почв, отобранных в качестве фона, содержание некоторых веществ превышает показатели в пробах почв, отобранных с ранее загрязненных участков. При этом оценка объективности выбора точек отбора проб и получаемых таким образом результатов химического анализа нормативным актом не предусмотрена.

Показатель, на основании которого устанавливается коэффициент степени химического загрязнения (далее - СХВ), определяется по формуле, приведенной в пункте 6 Методики 1.

В качестве одной из переменных в этой формуле заложен "норматив качества окружающей среды для почв". В то же время, как уже отмечалось выше, для почв не установлено иных нормативов, кроме предельно допустимых концентраций (далее - ПДК) или ориентировочно допустимых концентраций (далее - ОДК) <1>. Также представитель контролирующего органа субъективно (например, исходя из состояния растительного покрова) может определить место

отбора пробы "на сопредельной территории", которая будет кардинально отличаться от пробы, отобранной в контрольной точке. Также не принимаются во внимание вид почв, их физико-химические свойства, механический состав. В зависимости от вида почв, характера подстилающей поверхности (коренных пород, которые являются основным источником минеральных соединений в почвах) и даже рельефа - в связи с естественной миграцией химических элементов, химические вещества могут либо аккумулироваться (накапливаться) в почве, либо вымываться. Очевидно, что в понижении рельефа почвы могут быть более "насыщены" химическими элементами, а на возвышении - "обеднены". Эти аспекты касаются не только отбора проб и норматива качества окружающей среды для почв, но и определения площади загрязнения.

<1> Если за нормативы качества окружающей среды для почв принять именно эти величины, то не учитывается фоновая (природная) концентрация химических веществ в почвах. В природных красноземах, к примеру, концентрации оксидов железа и алюминия превышают установленные ПДК и ОДК в несколько раз. Химические особенности самих почв в данной Методике не учитываются. Согласно позиции экспертной группы более целесообразным видится подход, при котором при отсутствии установленного норматива качества окружающей среды для почв (для конкретного химического вещества) в качестве значения x_n применяется значение концентрации этого химического вещества на сопредельной территории аналогичного целевого назначения и вида использования, не испытывающей негативного воздействия от данного вида нарушения.

Представляется целесообразным для почв использовать степень их деградации, под которой следует понимать характеристику их состояния, отражающую ухудшение состава и свойств. Крайней степенью деградации является уничтожение почвенного покрова.

Состояние почв не может оцениваться только по степени загрязненности на основании немногочисленных гигиенических нормативов ПДК или ОДК. При оценке также следует учитывать такие характеристики как:

- механическое нарушение почвенного профиля;
- засоленность почв;
- деградацию почвенных свойств (физических, химических, водно-физических, ионно-обменных, биологической активности);
- потери плодородия, в частности, гумуса и биогенных веществ.

Кроме того, оценку деградации собственно почвенных свойств можно провести путем сравнения с характеристиками фоновых (не измененных) почв, а не только с гигиеническими нормативами, которые "распространяются на почвы населенных пунктов, сельскохозяйственных угодий, зон санитарной охраны источников водоснабжения, территории курортных зон и отдельных учреждений".

Рассматриваемой Методикой 1 и действующими нормативными правовыми актами в полной мере не учтены климатические факторы (количество осадков, особенности поверхностного стока талых вод и т.д.). Косвенно они учитываются в размере таксы (пункт 4, Приложение 1 Методики 1), который увязывается с "приуроченностью участка к почвенно-климатическим зонам и горным поясам". Однако и в данном случае обоснование размера такс в зависимости от почвенно-климатических зон отсутствует. Кроме того, даже такое условное подразделение такс по почвенно-климатическим зонам создает существенные трудности в практическом применении (нет четких и нормативно установленных границ зон; в пределах зон существуют участки различных типов почв).

Непонятно, каким образом может быть рассчитан вред, нанесенный почвам городских земель с учетом того, что они могут иметь и искусственное происхождение, не связанное с зонами и характерными для них почвами. Зачастую они по показателям плодородия приближаются к черноземам, а в их формирование и поддержание вложены значительные средства.

Таким образом, отсутствие в Методике 1 соответствующих регламентирующих положений на практике фактически приводит к произвольному правоприменению.

4.2. Юридино-технические замечания

4.2.1. Некорректность формул для расчета вреда

По мнению субъектов предпринимательской и иной деятельности, при исчислении размера вреда почвам от химического загрязнения используется показатель степени химического загрязнения (пункты 4, 6 Методики 1), который определяется как отношение концентрации фактического содержания химического вещества к его концентрации по нормативу качества окружающей среды для почв, а при его отсутствии - к фоновой концентрации (формула 3), то есть при условии равенства фактической и нормативной величин степень химического загрязнения будет равна единице. Таким образом, более корректной может быть следующая формула:

$$C_{\text{загр.}} = (x_1 - x_2) / x_2 \times 100 \%,$$

где $C_{\text{загр.}}$ - показатель степени химического загрязнения в процентах,

x_1 - концентрация фактического содержания химического вещества,

x_2 - концентрации по нормативу качества окружающей среды для почв/фоновая концентрация.

4.2.2. Неточность терминов Методики 1

4.2.2.1. Нормативным актом не определены понятия "химическое вещество" и "смесь химических веществ" для целей исчисления размера вреда, причиненного почвам в результате химического загрязнения веществом или смесью химических веществ (пункты 2 и 6 Методики 1). Указанная неопределенность приводит к необоснованному завышению размера исчисляемого вреда. Исчисление размера вреда в таких случаях, как правило, не ограничено расчетом по нефтепродуктам, а необоснованно включает также и иные показатели, например - хлориды, хотя фактическое воздействие на природный объект уже объективно учитывается интегральным показателем для смеси углеводородов и соответствующей таксой.

4.2.2.2. Методикой не предусмотрено однозначное определение почвы как объекта охраны окружающей среды. Возникающая в связи с этим неопределенность приводит к тому, что Методика 1 применяется для расчета размера вреда при воздействии на болота, которые согласно части 2 статьи 5 Водного кодекса Российской Федерации являются поверхностными водными объектами, а не почвами. Указанное происходит в связи с тем, что болота расположены на землях лесного фонда. В то же время некорректно используются понятия "земля" и "почва", отсутствует определение понятия "облесенные территории в составе земель всех категорий" (пункт 8 Методики 1).

5. Вывод по итогам экспертизы приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды"

5.1. По итогам проведенной экспертизы Минэкономразвития России пришло к выводу о том, что примененный в Федеральном законе N 7-ФЗ и закрепленный в Приказе N 238 подход содержит положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В соответствии с абзацем 3 пункта 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает целесообразным направить в установленном порядке в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложение по внесению соответствующих изменений в Федеральный закон N 7-ФЗ, во исполнение которого издан Приказ N 238.

При доработке действующего регулирования считаем необходимым, в обязательном порядке, также проработать замечания и предложения, представленные в разделе 4 настоящего заключения.

5.2. Кроме того, по итогам экспертизы в соответствии с абзацем 2 пункта 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает целесообразным направить в установленном порядке в Минюст России предложения о необходимости внесения изменений в отдельные положения

Приказа N 238 (в соответствии с разделом 4 настоящего заключения), а в случае невозможности внесения изменений - о необходимости отмены Приказа N 238.

В соответствии с пунктом 4(2) постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (далее - Постановление N 1009) считаем целесообразным установить трехмесячный срок для исполнения Минприроды России представления Минюста России, а в случае неисполнения указанного представления в установленный срок, внесение Минюстом России в Правительство Российской Федерации предложения об отмене Приказа N 238 или его отдельных положений.

5.3. Обращаем внимание на то, что в соответствии с пунктом 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным Постановлением N 1009, доработанные по данным замечаниями проекты нормативных правовых актов подлежат направлению в Минэкономразвития России на заключение об оценке регулирующего воздействия.

Приложение N 1
к заключению по экспертизе приказа
Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238
"Об утверждении методики исчисления
размера вреда, причиненного почвам
как объекту охраны окружающей среды"

Таблица 1. Состав экспертной группы

Состав экспертной группы по экспертизе приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238 "Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды"		
N N	Фамилия, имя, отчество	Организация
1.	Макеев Павел Алексеевич	ОАО "МЕЧЕЛ"
2.	Максименко Юрий Леонидович	ООО "Компания "Базовый элемент"
3.	Ковальский Кирилл Алексеевич	ОАО "ТНК-ВР Менеджмент"
4.	Федюнин Владимир Александрович	ОАО "ТНК-ВР Менеджмент"
5.	Николаева Нина Ивановна	ОАО "ТНК-ВР Менеджмент"
6.	Мухина Эвелина Николаевна	ОАО "НК Роснефть"
7.	Жданов Игорь Хусаинович	ОАО "ЛУКОЙЛ"
8.	Вольхин Дмитрий Владимирович	ООО "ЛУКОЙЛ-Пермь"
9.	Барахтянский Андрей Михайлович	ОАО "Сургутнефтегаз"
10.	Малышкина Любовь Альфредовна	ОАО "Сургутнефтегаз"
11.	Григорьев Константин Юрьевич	ООО "Юридический центр промышленной экологии"
12.	Кулешова Татьяна Васильевна	ЗАО "Полиметалл-Инжиниринг"
13.	Громыкин Сергей Алексеевич	ОАО "Полиметалл УК"
14.	Луценко Валентин Владимирович	Комитет РСПП по экологической, промышленной и технологической безопасности
15.	Бузаев Сергей Валерьевич	Общественная организация ХМАО-Югры по содействию в решении задач в области экологии "Эконадзор"
16.	Полесский Евгений Анатольевич	ООО "УК Металлоинвест"
17.	Столбовой В.С.	Почвенный институт им. В.В. Докучаева Россельхозакадемии

к заключению по экспертизе приказа
Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238
"Об утверждении методики исчисления
размера вреда, причиненного почвам
как объекту охраны окружающей среды"

СПРАВКА
О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ
С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРИКАЗУ МИНПРИРОДЫ РОССИИ ОТ 8 ИЮЛЯ 2010 Г.
N 238 "ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДИКИ ИСЧИСЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО ПОЧВАМ КАК ОБЪЕКТУ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ"

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 633 Минэкономразвития России проводит экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Методика 1 и перечень вопросов были размещены на официальном сайте Минэкономразвития России и направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации (далее - ТПП России), Российский союз промышленников и предпринимателей (далее - РСПП), Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства "ОПОРА России" (далее - Опора России), Общероссийскую общественную организацию "Деловая Россия" (далее - Деловая Россия), Консультативный совет по иностранным инвестициям, Российско-Германскую внешнеторговую палату.

Всего по результатам публичных консультаций было получено 13 отзывов. Результаты проведения публичных консультаций обобщены в сводной таблице результатов.

Таблица 2. Замечания, полученные в ходе проведения
публичных консультаций

N п/п	Структурный элемент проекта акта	Замечания и (или) предложения	Комментарии Минэкономразвития России
ОАО "ЛУКОЙЛ"			
1.	Методика 1 в целом	Многочисленные противоречия с гражданским законодательством. Не урегулирован вопрос о возможности	Учтено в заключении.

		<p>возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p> <p>Отсутствует правовой механизм, гарантирующий целевое использование взыскиваемых средств на восстановление нарушенных свойств природного объекта.</p> <p>Не установлены обязательства получателя взыскиваемых средств по возмещению вреда в натуральной форме.</p> <p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ.</p> <p>Отсутствует возможность учета фактических затрат на возмещение вреда в натуре при исчислении его размера.</p>	
ООО "ЛУКОЙЛ-Пермь"			
2.	Методика 1 в целом	<p>Противоречия с гражданским законодательством.</p> <p>Не урегулирован вопрос о возможности возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p> <p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Исчисляемый размер вреда заведомо превышает фактические затраты на возмещение вреда в натуре. Отсутствует</p>	<p>Частично учтено в заключении.</p> <p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>

		<p>обоснование значений коэффициентов и такс.</p> <p>Не предусмотрен механизм защиты прав хозяйствующих субъектов.</p> <p>Не учитывается наличие вины субъекта хозяйственной деятельности, не устанавливается причинно-следственная связь между причинением вреда и совершенным деянием.</p> <p>Высокие коррупционные риски.</p> <p>Предложения: дополнить Методику положениями</p> <ul style="list-style-type: none"> - об исключении возможности взыскания вреда в стоимостной форме при возмещении вреда в натуре; - о возможности учета фактически понесенных затрат на возмещение вреда в натуре при исчислении размера вреда; - не применять Методику для исчисления размера вреда, причиненного в результате аварийных ситуаций по вине третьих лиц. 	
ОАО "НК Роснефть"			
3.	Методика 1 в целом	<p>Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование.</p> <p>Предложение: дополнить НПА разделом "Термины и определения"</p>	Частично учтено в заключении.
4.	Методика 1 в целом	<p>Не учитывается наличие вины нарушителя, не устанавливается причинно-следственная связь между причинением вреда и совершенным деянием.</p>	Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть

			при дальнейшей доработке Методики 1.
5.	Пункты 2, 4, 9	<p>Избыточная составляющая при исчислении размера вреда от несанкционированного размещения отходов. Причиняемый вред состоит в химическом загрязнении почв (фактический, а не потенциальный в зависимости от класса опасности отходов). Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключить подпункт б) пункта 2; - исключить из формулы пункт 4 размер вреда в результате несанкционированного размещения отходов; - исключить пункт 9. 	Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.
	Пункт 3	<p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - за причинение вреда почвам и причинение вреда лесам. Неравноценное исчисление размера вреда по разным методикам для равнозначных нарушений (по площади, глубине, степени загрязнения). Предложение: дополнить пункт 3 положением, исключающим применение Методики 1 к случаям загрязнения почв на землях лесного фонда.</p>	Учтено в заключении.
	Пункты 5, 6, 7	<p>Данные положения Методики противоречат ГК РФ, статье 77 Федерального закона N 7-ФЗ, устанавливается ответственность не за реальный, а потенциальный вред, который может быть причинен нарушением законодательства. Содержится неопределенность - какие</p>	<p>Частично учтено в заключении. Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>

		<p>именно нормативы должны быть использованы (предельно или ориентировочно допустимые). Территория, на которой определяется значение фоновой концентрации, выбирается по усмотрению контролирующего органа, что влечет высокие коррупционные риски.</p> <p>Размер вреда зависит от глубины загрязнения, но не учитывается продолжительность воздействия, т.е. возможно наступление ответственности за воздействие, допущенное другими лицами.</p> <p>Необоснованное завышение размера вреда за счет применения коэффициентов.</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - применять для установления факта причинения вреда показатели качества почвы до воздействия и влияние, которое оказали действия нарушителя на эти показатели, а также закрепить обязанность контролирующего органа по исследованию таких показателей; - для оценки размера вреда принимать среднее значение глубины загрязнения по конкретному количеству точек по периметру загрязненного участка. 	
	Пункт 8	<p>Отсутствуют критерии разделения земель по категориям и целевому назначению для применения соответствующих коэффициентов.</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - установить критерии дифференциации 	<p>Частично учтено в заключении.</p> <p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке</p>

		показатель в зависимости от категорий, закрепленных в статье 7 ЗК РФ; - исключить показатель для "облесенных территорий в составе земель всех категорий".	Методики 1.
	Пункт 10	Неясно, до какой глубины определяется порча почв в результате перекрытия. Предложение: исключить показатель глубины химического загрязнения или порчи почв.	Частично учтено в заключении. Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.
	Приложение 1 Приложение 2 Приложение 3	Отсутствует обоснование значений коэффициентов и такс, что влечет возможность исчисления вреда в размере, превышающем кадастровую стоимость земель и не учитывающего их целевое назначение. Предложение: - включить в НПА обоснование значений коэффициентов, такс и других показателей; - исключить Приложение 2 или скорректировать его в части исключения отходов 5 класса опасности; - исключить критерий "облесенные территории в составе земель всех категорий" и доработать Приложение 3 с учетом замечаний к п. 8 НПА.	Частично учтено в заключении. Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.
Департамент по развитию предпринимательства Торгово-промышленной палаты РФ			
	Методика 1 в целом	Методика 1 противоречит гражданскому законодательству и Федеральному закону N 7-ФЗ, устанавливается ответственность не за реальный, а потенциальный вред.	Учтено в заключении в части необходимости приоритетного закрепления возможности возмещения вреда в натуре.

		<p>Не устанавливается причинно-следственная связь между совершенным деянием и событием причинения вреда.</p> <p>Возможность предъявления претензий о возмещении вреда почвам за все время существования предприятий, что повлечет банкротство последних.</p> <p>Исключается возможность установить размер претензий иначе, чем предусмотрено Методикой.</p> <p>Не урегулирован вопрос о возможности возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p>	
	Пункт 2	<p>Подпункт в) фактически устанавливает дополнительный абсурдный административный барьер - при проведении любых временных работ, ремонте предприятия вынуждены добровольно получать разрешительную документацию на складирование оборудования и материалов на рельефе, производить снятие и складирование плодородного слоя, а затем производить работы по его восстановлению.</p>	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>
	Пункт 4	<p>Избыточная составляющая при исчислении размера вреда от несанкционированного размещения отходов. Причиняемый вред состоит в химическом загрязнении почв (фактический, а не потенциальный в зависимости от класса опасности отходов).</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключить соответствующие составляющие в формуле п. 4. 	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>
	Пункт 7	Используется неопределенный термин	Учтено в заключении.

		"порча почв".	
	Приложение 1	Отсутствует обоснование значений коэффициентов и такс.	Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.
ОАО "Сургутнефтегаз"			
	Методика 1 в целом	<p>Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование.</p> <p>Не определены цели, для которых исчисляется размер вреда. Не предусмотрено целевое расходование средств, взысканных в счет возмещения вреда окружающей среде.</p> <p>Не учитывается фактически причиненный вред, исчисляется величина, не связанная с негативным воздействием на окружающую среду.</p> <p>Не урегулирован вопрос о возможности возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p> <p>Противоречия с гражданским законодательством, в том числе возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Не ограничена конкретная сфера применения Методики, существует</p>	<p>Учтено в заключении в части необходимости приоритетного закрепления возможности возмещения вреда в натуре, предотвращения многократного взыскания вреда по одному и тому же событию.</p>

		<p>возможность одновременного исчисления и взыскания вреда по разным методикам по факту одного и того же деяния.</p> <p>Возможность применения Методики в случаях возникновения аварийных ситуаций, вызванных природными явлениями.</p> <p>Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ.</p> <p>Отсутствует возможность учета фактических затрат на возмещение вреда в натуре при исчислении его размера.</p> <p>Предложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ограничить сферу применения Методики, в том числе исключить возможность ее применения в случаях причинения вреда в результате стихийных бедствий и иных явлений природного характера; - предусмотреть механизм, гарантирующий целевое использование взыскиваемых средств; - исключить возможность многократного взыскания вреда по одному и тому же событию; - предусмотреть при исчислении размера вреда возможность учета фактически понесенных затрат на восстановление нарушенных свойств объекта окружающей среды; - учитывать при исчислении размера вреда региональные нормативы или научно обоснованный поправочный коэффициент, учитывающий разные категории и типы 	
--	--	---	--

		<p>почв, а также определить, при каком значении степени химического загрязнения исчисление не производится;</p> <p>- дополнить Методику ссылками на картографические материалы, определяющие почвенно-климатические зоны и горные пояса.</p>	
ООО "УК Металлоинвест"			
	Методика 1 в целом	<p>Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование.</p> <p>Не определен круг лиц, в отношении которых применяется Методика 1, не определены обязанность, ответственность адресатов государственного регулирования, а также административные процедуры ответственных органов государственной власти.</p> <p>Не учитывается происхождение загрязняющих веществ в почве, не предусмотрено выявление причинно-следственной связи между негативным воздействием на природный объект и наступившими последствиями.</p> <p>Противоречия с гражданским законодательством, в том числе возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p>	<p>Учтено в заключении в части необходимости определения терминов, приоритетного закрепления возможности возмещения вреда в натуре.</p>

		<p>Отсутствует разграничение между нарушением, выявленным контрольно-надзорными органами, и наступившими последствиями в виде причинения вреда природному объекту.</p> <p>Необъективность показателя глубины химического воздействия, не предусмотрена объективная оценка фоновое состояние почв.</p> <p>Условность и неопределенность разделения на почвенно-климатические зоны.</p> <p>Не предусмотрено целевое расходование средств, взысканных в счет возмещения вреда окружающей среде.</p> <p>Не учитывается фактически причиненный вред, исчисляется величина, не связанная с негативным воздействием на окружающую среду.</p> <p>Не урегулирован вопрос о возможности возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p>	
<p>Общественная организация ХМАО-Югры по содействию в решении задач в области экологии "ЭКОНАДЗОР"</p>			
	Методика 1 в целом	<p>НПА применяется без ограничения в отношении почв, расположенных на всех категориях земель.</p> <p>Возможность одновременного исчисления размера вреда по НПА и по Методике исчисления вреда лесам.</p> <p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной</p>	<p>Учтено в заключении в части приоритетного закрепления возможности возмещения вреда в натуре, разграничения смежных Методики и Методики 2.</p>

		<p>форме.</p> <p>Не предусмотрен механизм защиты своих прав хозяйствующими субъектами.</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключить применение НПА в отношении лесных почв, либо установить четкое разграничение в применении НПА и Методики исчисления размера вреда лесам; - предусмотреть возможность уменьшения исчисленного по Методике размера вреда на величину фактических затрат на устранение загрязнения, которые произведены виновником причинения вреда. 	
	Методика 1 в целом	<p>Не урегулирован порядок фиксации расчета ущерба, не предусмотрен досудебный порядок возмещения ущерба.</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - установить единую форму акта, в котором будет производиться расчет ущерба, форму претензии виновному лицу, порядок и сроки ее рассмотрения с учетом возможности возмещения вреда в различных формах. 	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>
	Пункт 5 Приложение 1	<p>Таксы определяются в зависимости от приуроченности участка к почвенно-климатическим зонам и горным поясам, которые нормативно не привязаны к территориальному устройству РФ.</p> <p>Предложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предусмотреть в Методике соотнесение территориального устройства страны с почвенно-климатическими зонами и 	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>

		горными поясами, либо ввести уточняющую норму.	
	Пункт 6	<p>Нет определенности в понятии территории, не испытывающей негативного воздействия от нарушения.</p> <p>Предложение:</p> <p>- использовать формулировку "в непосредственной близости от территории, испытавшей негативное воздействие от данного вида нарушения"</p>	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>
ОАО "ТНК-ВР Менеджмент"			
	Методика 1 в целом	<p>Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование.</p> <p>Многочисленные противоречия с гражданским законодательством.</p> <p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Не предусмотрено установление причинно-следственной связи между причинением вреда и совершенным деянием.</p> <p>Отсутствует правовой механизм, гарантирующий целевое использование взыскиваемых средств на восстановление нарушенных свойств природного объекта.</p> <p>Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ.</p>	<p>Учтено в заключении в части необходимости определения терминов, приоритетного закрепления возможности возмещения вреда в натуре.</p>

		<p>Завышение размера исчисляемого вреда за счет включения в расчет нескольких показателей.</p> <p>Предложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - приостановить действие НПА для доработки Методики; - исключить возможность взыскания стоимости вреда в случаях добровольного возмещения хозяйствующим субъектом причиненного вреда в натуре; - ограничить область применения Методики, дополнить положением, исключающим ее применение к случаям загрязнения почв на землях лесного фонда; - закрепить конкретные показатели, по которым будет проводиться исчисление размера вреда для конкретных событий. 	
ООО "Юридический центр промышленной экологии"			
	Методика 1 в целом	<p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Противоречия с гражданским и земельным законодательством.</p> <p>Противоречия в судебной практике, формирующейся по региональному принципу.</p> <p>Не предусмотрен механизм защиты своих прав хозяйствующими субъектами.</p> <p>Предложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исключить возможность взыскания стоимости вреда в случаях возмещения 	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>

		<p>хозяйствующим субъектом причиненного вреда в натуре;</p> <p>- предусмотреть возможность зачета фактически произведенных затрат на возмещение вреда в натуре в случае, если вред возмещен в натуре не в полном объеме.</p>	
ЗАО "Полиметалл-Инжиниринг"			
	Методика 1 в целом	<p>Необоснованность значений такс приводит к завышению размера вреда. Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ. Высокие коррупционные риски, обусловленные возможностью избирательного применения отдельных положений Методики, например, при определении объемов несанкционированно размещенных отходов, класса их опасности, при выборе такс и коэффициентов. Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование. Необоснованные издержки субъектов предпринимательской деятельности (горнодобывающие и геологоразведочные предприятия) в связи с применением Методики для исчисления размера вреда почвам в отдаленных, малонаселенных и труднодоступных районах, для которых необоснованно завышены таксы.</p>	Учтено в заключении в части необходимости определения терминов.

Комитет РСПП по экологической, промышленной и технологической безопасности				
	Методика 1 в целом	<p>Возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Противоречия с гражданским законодательством.</p> <p>Противоречия с Федеральным законом N 7-ФЗ.</p> <p>Нарушение природоохранного законодательства само по себе не является причиной нанесения вреда компонентам окружающей среды.</p> <p>Методика 1 отождествляет нарушение природоохранного законодательства и причинение вреда почвам. Доказывание факта причинения вреда, выявление причинно-следственной связи между нарушением и его последствиями, установление виновности конкретного лица не предполагается.</p> <p>Методика 1 устанавливает только таксы и коэффициенты, иные способы оценки не предусмотрены.</p> <p>В Методике отсутствуют различия при определении размера вреда, причиненного почвам различного назначения.</p> <p>Предложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сформировать сбалансированный подход к определению размера вреда объектам окружающей среды, основанный на соответствующих положениях 	Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.	

		<p>действующего гражданского и природоохранного законодательства;</p> <p>- до формирования и принятия такого подхода отложить разработку и утверждение нормативных актов, связанных с определением размера вреда окружающей среде и приостановить действие Методики;</p> <p>- при исчислении размера вреда следует учитывать многообразие характеристик почв, для которых сегодня существуют методы оценки, научные и методические разработки по определению соответствующих характеристик, современное понимание процессов и последствий антропогенного воздействия на компоненты (объекты охраны) окружающей среды.</p>	
Лаборатория почвенных данных Почвенного института им. В.В. Докучаева Россельхозакадемии			
	Методика 1 в целом	<p>Появление Методики отражает официальное признание важности почв при их вовлечении в различные направления природопользования. Применение Методики к землям лесного фонда является необоснованным. Методика 1 не учитывает кислотные, окислительно-восстановительные свойства почвы, водно-физические показатели, гранулометрические и минералогические составы, биологическую активность. Все разнообразие почв на территории России (1/8 часть суши планеты) сведено к 9 равнинным и 3 горным агрегациям почв.</p>	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>

		<p>Зональный подход не учитывает существование азональных и интразональных почв. При этом загрязнение одинаковых по качеству болотных почв в разных зонах оценивается по-разному.</p> <p>Совершенно не ясно, как сравнивать фактическое (осредненное содержание для растительной зоны) с нормативным содержанием, для отдельных типов почв. Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ.</p> <p>Предложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Методика 1 должна учитывать разнообразие почв и основываться на устойчивости почв к воздействиям и их способности к восстановлению; - при сравнении загрязненных и фоновых типов почв следует указать типы почв, например, классификацию, гранулометрический состав и др. - использовать предложения по улучшению Методики на основе Государственной почвенно-географической базы данных России. 	
	Пункт 6	<p>Формула (3) неверно определяет степень химического загрязнения, как "отношение" фактического содержания химического вещества в почве к нормативному содержанию. При таком подходе вред будет всегда будет отличен от нуля, причем даже при отсутствии факта его причинения, что не имеет смысла.</p>	Учтено в заключении.

		<p>Предложение:</p> <p>Нормироваться должно не отношение, а разность между фактическим и нормативным содержанием. Очевидно, что при условии равенства этих величин степень химического загрязнения должна быть равна нулю. Вред, причиненный почве, в этом случае не подлежит исчислению, поскольку также будет равен нулю.</p>	
ОАО "МЕЧЕЛ"			
Методика 1 в целом	<p>Значительное количество неопределенностей, обусловленное применением в тексте документа понятий и терминов, допускающих неоднозначное толкование.</p> <p>Противоречия с гражданским законодательством, в том числе возможность наступления двойной имущественной ответственности за одно и то же деяние - возмещение вреда в натуре и возмещение вреда в стоимостной форме.</p> <p>Отсутствует разграничение между нарушением, выявленным контрольно-надзорными органами, и наступившими последствиями в виде причинения вреда природному объекту.</p> <p>Не предусмотрено целевое расходование средств, взысканных в счет возмещения вреда окружающей среде.</p> <p>Не учитывается фактически причиненный вред, исчисляется величина, не связанная с негативным воздействием на</p>	<p>Представляется необходимым разработчику ознакомиться с поступившим замечанием и (или) предложением и учесть при дальнейшей доработке Методики 1.</p>	

		<p>окружающую среду.</p> <p>Размер вреда, исчисляемый по Методике, существенно превышает реальную стоимость восстановительных работ.</p> <p>Не урегулирован вопрос о возможности возмещения вреда в натуре без взыскания исчисленного размера вреда.</p>	
--	--	--	--

Приложение N 3
к заключению по экспертизе приказа
Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238
"Об утверждении методики исчисления
размера вреда, причиненного почвам
как объекту охраны окружающей среды"

Таблица 3. Замечания к проекту заключения

N п/п	Замечания и (или) предложения	Комментарии Минэкономразвития России
Экспертная группа		
1.	<p>Редакционные замечания.</p> <p>Перенос замечания 4.2.1 из раздела 4.2. в раздел 4.1 под номером 4.1.1</p> <p>Соответствующее изменение нумерации раздела 4.</p>	Учтено в заключении.
Минприроды России		
2.	По абзацу 1 подпункта 2.2 пункта 2 проекта заключения Минэкономразвития России по итогам экспертизы Методики (далее - проект заключения) Минприроды России отмечает следующее.	Указанный комментарий не является замечанием, поэтому учтен в

<p>В настоящее время Минприроды России в соответствии с пунктом 31 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2012 г. N 2369-р, пунктом 6 поручения Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N ВП-П9-4594, данного в целях реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. N Пр-1742ГС (подпункт "в" пункта 2) по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 г. разработан проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью" (далее - законопроект).</p> <p>Необходимость подготовки Законопроекта обусловлена неурегулированностью в природоохранном законодательстве вопросов определения и взимания вреда, который причинен окружающей среде и виновник которого установлен. Статьи 77 и 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", касающиеся возмещения вреда, причиненного окружающей среде, противоречивы, не отвечают на все вопросы, возникающие в правоприменительной практике, и требуют существенной корректировки.</p> <p>Возмещение вреда окружающей среде возможно посредством устранения нанесенных нарушений, т.е. путем проведения работ за счет средств хозяйствующего субъекта, или в его стоимостном выражении.</p> <p>В настоящее время в федеральных законах не раскрыты вопросы экономической оценки вреда, причиненного окружающей среде, в случаях, когда он возмещается не в натуральной форме. Это препятствует исполнению Росприроднадзором функций по исчислению и взысканию вреда, причиненного окружающей среде, поскольку в ряде случаев это возможно только в</p>	<p>заключении быть не может. При этом отмечаем необходимость и значимость разработанного законопроекта в части регулирования возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.</p>
--	--

	<p>стоимостном выражении.</p> <p>Законопроектом вводится ряд новых понятий: вред окружающей среде, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью; возмещение вреда окружающей среде; работы по экологическому восстановлению; равноценные работы по охране окружающей среды; проекты работ по экологическому восстановлению и проекты равноценных работ по охране окружающей среды.</p> <p>Установление этих понятий позволит на правовой основе разграничить порядок возмещения вреда окружающей среде путем проведения натурных работ или путем внесения денежных средств за причинение вреда окружающей среде, а также даст возможность систематизировать нормативно-правовую и методическую базу в данной области.</p> <p>Законопроектом предлагается упорядочить порядок определения и возмещения вреда окружающей среде. При этом устанавливается приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме перед денежной.</p> <p>Вводимая Законопроектом новая редакция статьи 77 предусматривает порядок, в соответствии с которым возмещение вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется посредством проведения работ по восстановлению нарушенных свойств и характеристик окружающей среды в соответствии с проектной документацией на работы по экологическому восстановлению, утвержденной в установленном порядке.</p> <p>В случае если вред окружающей среде не возмещен виновным лицом добровольно, вред окружающей среде может быть взыскан с виновника его причинения в стоимостном выражении на основании решения суда.</p>	
3.	<p>По абзацу 2 подпункта 2.2 пункта 2 проекта заключения Минприроды России отмечает следующее.</p> <p>В соответствии с пунктом 1 Методики данная Методика 1 предназначена для исчисления в стоимостной форме размера</p>	<p>Считаем, что установление такс за снятие почв в приложении к</p>

<p>вреда, нанесенного почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.</p> <p>Пунктом 2 настоящей Методики определено, что исчисление в стоимостной форме размера вреда, причиненного почвам, производится по данной Методике при химическом загрязнении почв, несанкционированном размещении отходов производства и потребления, а также при порче почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.</p> <p>В соответствии с пунктом 1 Методики 2, в соответствии с Методикой 2 определяется размер вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, и представляющего собой ущерб и упущенную выгоду.</p> <p>В соответствии с пунктом 2 Методики 2 размер ущерба определяется в соответствии с соответствующими таксами для исчисления размера ущерба.</p> <p>В Методике 2 нет упоминания о почвах.</p> <p>Вместе с тем, в приложении N 4 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. N 273 "Таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, за исключением ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам, лианам" содержится вид нарушения "Самовольное снятие, уничтожение или порча почв", для которого установлена соответственная ставка платы для исчисления размера ущерба, причиненного лесам.</p> <p>Таким образом, назначение Методики - исчисление размера вреда, причиненного почвам при химическом загрязнении,</p>	<p>Методике 2 не исключает двойного регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного почвам, а, следовательно, вводит избыточные административные обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности. Термин "самовольное снятие, уничтожение или порча почв" (Методика 2) логически содержится в понятии "вред, нанесенный почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды" (Методика 1). Таким образом, уполномоченный орган имеет возможность дважды применить</p>
--	--

	<p>несанкционированном размещении отходов производства и потребления и порчи почв, а Методики 2 - исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе при самовольном снятии, уничтожении или порчи почв. Из вышеизложенного следует, что средства в первом случае взимаются за ущерб, причиненный почвам, а во втором случае - за ущерб, причиненный лесам.</p> <p>Исходя из вышеизложенного, Минприроды России считает, что область применения указанных методик определена и не имеет пересечений.</p>	<p>штрафные санкции за один случай причинения вреда почвам. Предложенное замечание не учитывать.</p>
4.	<p>По подпункту 4.1.1 пункта 4 проекта заключения (пункт 4.1.2 заключения с учетом изменения нумерации) Минприроды России отмечает, что на основании вывода по абзацу 2 подпункта 2.2 пункта 2 нет необходимости в разграничении области применения Методики и Методики 2.</p>	<p>Комментарий Минэкономразвития России изложен в пункте 3 настоящей таблицы.</p>
5.	<p>По подпункту 4.1.2 пункта 4 проекта заключения (пункт 4.1.3 заключения с учетом изменения нумерации) Минприроды России подчеркивает, что разработанный Минприроды России законопроект устанавливает приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме перед денежной.</p> <p>Как отмечалось выше, вводимая Законопроектом новая редакция статьи 77 предусматривает четкий порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде, при котором вред окружающей среде может быть взыскан с виновника его причинения в стоимостном выражении на основании решения суда в случае, если вред окружающей среде не возмещен виновным лицом добровольно.</p>	<p>Позиция Минэкономразвития России изложена в пункте 2 настоящей таблицы.</p>
6.	<p>По подпункту 4.1.3 пункта 4 проекта заключения (пункт 4.1.4 заключения с учетом изменения нумерации) Минприроды России отмечает, что требования к отбору почвенных проб в случае общих и локальных загрязнений почв были установлены ГОСТ 17.4.3.01-83 "Охрана Природы. Почвы. Общие требования к отбору почв".</p>	<p>Учтено в заключении.</p>

	<p>Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2011 г. N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона "О техническом регулировании" из основных положений Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" исключена необходимость установления соответствия требований в сфере охраны окружающей среды государственным стандартам.</p> <p>Также Минприроды России отмечает, что Методикой при исчислении размера вреда, причиненного почвам, учтены категории земель и их целевое назначение путем введения в формулы исчисления в стоимостной форме размера вреда показателя в зависимости от категории земель и целевого назначения, на которой расположен загрязненный участок (Кисх), который рассчитывается в соответствии с пунктом 8 Методики.</p> <p>Вместе с тем, представляется некорректным использование в тексте проекта заключения словосочетания "почвы различного назначения".</p>	
7.	<p>По подпункту 4.2.2.1 пункта 4 (пункт 4.1.1 заключения с учетом изменения нумерации) проекта заключения Минприроды России отмечает, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации используются понятия "вред", "убытки", "ущерб". Однако понятие "вред окружающей среде, в том числе связанный с прошлой хозяйственной деятельностью" отсутствует в Федеральном законе от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" и в других законодательных актах.</p> <p>Как отмечалось выше, разработанным Минприроды России законопроектом вводятся понятия "вред окружающей среде, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью", "возмещение вреда окружающей среде".</p> <p>Это позволяет устранить правовые пробелы, на которые было</p>	<p>Позиция Минэкономразвития России изложена в пункте 2 настоящей таблицы.</p>

	обращено внимание на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 г. (подпункт "в" пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. N Пр-1742ГС).	
8.	<p>По подпункту 4.2.2.3 пункта 4 (пункт 4.2.2.2 заключения с учетом изменения нумерации) проекта заключения Минприроды России отмечает, что в соответствии с ГОСТ 27593-88 "Почвы, термины и определения" почва - самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия. Данное определение почвы исключает отнесение к почвам объектов, расположенных под поверхностью вод.</p> <p>По вопросам корректности использования и определения в Методике формул, показателей и коэффициентов, а также учета климатических факторов, изменения физико-химических и иных свойств почв, механического нарушения почвенного профиля, учета приуроченности участка к почвенно-климатическим зонам и поясам, в том числе для городских почв при исчислении размера вреда, причиненного почвам (подпункты 4.1.3, 4.2.1 проекта заключения), Минприроды России отмечает следующее. Основанием для разработки Минприроды России Методики являлась выполненная Автономной некоммерческой организацией "Экотерра" в рамках Государственного контракта от 23 апреля 2008 г. N СЛ-12-03/3 научно-исследовательская работа с привлечением крупных отечественных специалистов в области охраны окружающей среды и почвоведения.</p>	<p>Заключение об экспертизе отражает не только существующую правовую регламентацию, но и практику правоприменения. В данном случае считаем возможным замечание не учитывать.</p>

Приложение N 4
к заключению по экспертизе приказа
Минприроды России от 8 июля 2010 г. N 238
"Об утверждении методики исчисления
размера вреда, причиненного почвам
как объекту охраны окружающей среды"

ДОПОЛНЕНИЕ
К РАЗДЕЛУ 2.2 ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПОЧВАМ
КАК ОБЪЕКТУ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Значительные издержки связаны также с возникновением обязательств по неоднократному возмещению вреда почвам - путем проведения восстановительных работ, а также возмещения вреда в денежном эквиваленте. Методикой не предусмотрены положения, позволяющие учитывать затраты на осуществление восстановительных работ при исчислении размера вреда, причиненного почвам, что приводит к формированию в отдельных регионах (например, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре) судебной практики, согласно которой предприятия фактически обязаны неоднократно возместить ущерб, причиненный почвам.

Так, из Решения Арбитражного суда ХМАО от 18 января 2013 г. по делу N А75-1541/2012 следует, что фактические затраты, направленные на восстановление нарушенного состояния земель, являются частичной компенсацией вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. При определении размера вреда необходимо учитывать также понесенные убытки (реальный ущерб и упущенную выгоду). Самостоятельная ликвидация ответчиком в натуральном виде нефтезагрязнения почвы и возмещение вреда окружающей среде по утвержденным таксам являются самостоятельными формами возмещения вреда и признаются судом должным поведением ответчика, допустившего разлив нефти. Проведенные ответчиком мероприятия по рекультивации в силу закона не могут быть учтены при определении размера вреда. В связи с этим суд удовлетворил иск о взыскании 393,9 млн. рублей в возмещение вреда почвам.

Суды также указывают на то, что возмещение вреда, причиненного почвам, является повышенной имущественной ответственностью, предусмотренной гражданским законодательством, которая устанавливается с учетом не только материального, но и экологического вреда, причиненного природной среде. При этом устранение виновным лицом последствий нарушения и возмещение причиненного вреда в результате этих нарушений являются самостоятельными действиями, которые прямо предписаны законом. В связи с этим доводы предприятий о том, что при проведении рекультивации нарушенных земель основания для взыскания ущерба в соответствии с Методикой отсутствуют, судами отклоняются (Решение Арбитражного суда ХМАО от 19 ноября 2012 г. по делу N А75-6526/2012, оставленное без изменения Постановлением 8-го ААС от 13 февраля 2012 г.; Решение Арбитражного суда ХМАО от 19 ноября 2012 г. по делу N А75-6528/2012, оставленное без изменения Постановлением 8-го ААС от 19 марта 2013 г.; Решение Арбитражного суда ХМАО от 2 ноября 2012 г. по делу N А75-6524/2012, оставленное без изменения Постановлением 8-го ААС от 31 января 2012 г.; Решение Арбитражного суда ХМАО от 13 сентября 2012 г. по делу N А75-4505/2012, оставленное без изменения Постановлением 8-го ААС от 14 декабря 2012 г.).

Еще в одном случае суд посчитал возможным возложить на предприятие обязанность по восстановлению загрязненного участка в соответствии с Индивидуальным проектом рекультивации нефтезагрязненного участка с одновременным взысканием с него в бюджет муниципального образования, на территории которого произошло нефтезагрязнение, разницы между стоимостью работ по рекультивации и расчетом ущерба, определенного в соответствии с

Методикой, что составляет 1 897 676 руб. (Решение Арбитражного суда ХМАО от 23 июля 2012 г. по делу N А75-8961/2011, оставленное без изменения Постановлением 8-го ААС от 30 октября 2012 г.).

При этом подобная судебная практика идет вразрез с положениями земельного законодательства, которым предусмотрено обязательное восстановление земель юридическими лицами, допустившими их загрязнение. Так, в пунктах 1, 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации указано на то, что юридические лица обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи осуществляется юридическими лицами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет. В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Земельного кодекса Российской Федерации целями охраны земель являются:

- предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
- обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот.

Таким образом, рекультивация нарушенных земель является прямой обязанностью лиц, допустивших, в том числе, загрязнение земельных участков в результате осуществления хозяйственной деятельности.

Согласно пунктам 3 и 4 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных приказом Минприроды России N 525, Роскомзема N 67 от 22 декабря 1995 года рекультивация нарушенных земель осуществляется для их восстановления в интересах дальнейшего использования в сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целях.

Таким образом, осуществление рекультивации в соответствии с установленными требованиями обеспечивает восстановление земель для их использования в соответствии с первоначальным назначением, то есть фактически означает возмещение причиненного вреда в натуре.

При этом в других регионах, помимо ХМАО, зачастую формируется противоположная судебная практика, согласно которой осуществление предприятиями рекультивации (мероприятий, направленных на возмещение вреда окружающей среде в натуре путем ее восстановления) в соответствии с установленными требованиями исключает возможность предъявления претензий о возмещении вреда почвам в денежном эквиваленте в соответствии с Методикой (Постановление ФАС СКО от 15 марта 2013 г. по делу N А32-4682/2012, Постановление 2-го ААС от 4 февраля 2013 г. по делу N А82-8195/2012, Решение АС Ярославской области от 2 ноября 2012 г. по делу N А82-8195/2012).
