



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

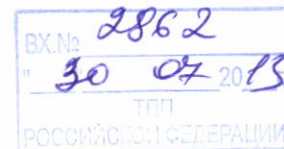
ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>

19.07.2013 № 14874-АА/2264

На № _____ от _____

✓ Торгово-промышленная палата
Российской Федерации

Минприроды России



Об экспертизе приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по итогам экспертизы приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 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. № 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 № 633), приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 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 № 634), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России провело экспертизу приказа Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» (далее также – Приказ № 238; Методика 1), зарегистрированного в Минюсте России 7 сентября 2010 г. № 18364, и сообщает следующее.

Для проведения экспертного исследования положений Приказа № 238 была создана экспертная группа (состав экспертной группы приведен в Приложении № 1 к данному заключению).

В ходе проведения экспертизы Приказа № 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 № 2).

По результатам проведения публичных консультаций, Минэкономразвития России совместно с экспертной группой подготовлено настоящее заключение по итогам экспертизы Приказа № 238.

Проект заключения письмом Минэкономразвития России № Д26и-450 от 23 апреля 2013 г. также направлялся в Минприроды России. Замечания по проекту заключения были представлены письмом Минприроды России № 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 № 3.

1. Цели регулирования, установленного Приказом

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 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 № 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. № 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 № 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 № 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 № 4).

Вместе с рассматриваемым нормативным актом в настоящее время применяется также Методика, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. № 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 № 238, лесам – по Методике 2, а также проводят рекультивацию на собственные средства согласно Федеральному закону № 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 № 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, подвергнувшегося 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. № 7651-ОФ/Д26и по экспертизе приказа Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 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 № 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 различные 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 № 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 № 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 № 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

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.

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.

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. Юрико-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 углеводов 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 тоже 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. № 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 № 7-ФЗ и закрепленный в Приказе № 238 подход содержит положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В соответствии с абзацем 3 пункта 3 Постановления № 633 Минэкономразвития России считает целесообразным направить в установленном порядке в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложение по внесению соответствующих изменений в Федеральный закон № 7-ФЗ, во исполнение которого издан Приказ № 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 № 633 Минэкономразвития России считает целесообразным направить в установленном порядке в Минюст России предложения о необходимости внесения изменений в отдельные положения Приказа № 238 (в соответствии с разделом 4 настоящего заключения), а в случае невозможности внесения изменений – о необходимости отмены Приказа № 238.

В соответствии с пунктом 4(2) постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее – Постановление № 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 № 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 № 1009, доработанные по данным замечаниями проекты нормативных правовых актов подлежат направлению в Минэкономразвития России на заключение об оценке регулирующего воздействия.

Приложение: на 24 листах в 1 экз.



А.Е. Лихачев