

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» (далее – проект акта, Законопроект 1) и сообщает.

Проект акта разработан в соответствии с пунктом 24 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р, и пунктом 13 Плана подготовки актов по реализации в 2009-2010 гг. основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1996-р.

1. Необходимость подготовки проекта акта, как указано в пояснительной записке к проекту акта, обусловлена неурегулированностью в природоохранном законодательстве «вопросов определения и взимания вреда, который причинен окружающей среде, и виновник которого установлен».

1.1. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2010 г. № ВП-П9-3955, данного во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 6 июня 2010 г. № Пр-1640 по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 г. Минприроды России необходимо подготовить ряд предложений и проектов федеральных законов по вопросам государственного регулирования в области охраны окружающей среды. Кроме представленного проекта акта в Минэкономразвития России поступил на оценку регулирующего воздействия проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования нормирования в области охраны

окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий)» (далее – Законопроект 2).

Пунктом 1 статьи 16 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

При этом в соответствии с проектируемыми Законопроектом 1 изменениями пункта 4 статьи 16 Закона об охране окружающей среды внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает лицо от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, *в случае нарушения им законодательства в области охраны окружающей среды*, а также в результате *чрезвычайных ситуаций техногенного характера и произошедших аварий*. Можно предположить, что разработчики, хоть и в неявной форме предлагают законодательно закрепить правило, согласно которому возмещение вреда окружающей среде в иных случаях не требуется, а негативное воздействие на окружающую среду компенсируется платой за такое негативное воздействие. При этом под платой за негативное воздействие указанными изменениями предлагается понимать плату, как за нормативное, так и за сверхнормативное воздействие. Иными словами, любое негативное воздействие на окружающую среду, если оно происходит в «штатном» режиме, не влечет необходимости возмещения вреда окружающей среде, а только приводит к возникновению обязанности платы за негативное воздействие.

Между тем, пунктом 7 статьи 7 Законопроекта 2 предлагается с момента его вступления в силу (то есть с 1 января года, следующего за годом официального опубликования) статью 16 Закона об охране окружающей среды изложить в иной редакции. Эта редакция фактически повторяет существующее в настоящее время положение о том, что уплата платы за негативное воздействие не освобождает от обязанности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде.

Данное расхождение между двумя текстами весьма существенно и концептуально отличает по своей идее два эти Законопроекта. Такой подход приводит к неопределенности относительно конечного варианта выбранного решения, который зависит только от времени принятия проектов законов. При этом, если Законопроект 1 будет принят раньше, то на незначительный период времени

будут введены правила, отличные от действующих, а потом произойдет возврат к действующему регулированию.

Кроме того, имеются и иные различия между редакциями статьи 16 Закона об охране окружающей среды, предлагаемыми Законопроектом 1 и Законопроектом 2.

Такой подход не способствует стабильности условий для осуществления предпринимательской деятельности и при этом не обоснован разработчиком.

1.2. Кроме того, разработчику следует более четко определить в проекте акта, что осуществление сброса загрязняющих веществ в подземные воды является причинением вреда окружающей среде, подлежащим возмещению с использованием механизмов проектируемой статьи 77 Закона об охране окружающей среды.

1.3. Законопроектом 1 вводится понятие «пределы сверхнормативного воздействия на окружающую среду», однако определение этого понятия в проекте акта отсутствует.

1.4. Законопроектом 1 устанавливается (новая редакция статей 77 и 78 Закона об охране окружающей среде), что добровольно вред может возмещаться его причинителем в натуральной форме, то есть посредством проведения восстановительных работ в соответствии с утвержденным проектом (кроме случаев технологической невозможности проведения таких работ). В денежной форме возмещение вреда происходит по решению суда или арбитражного суда. Согласно пояснительной записке, устанавливается приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме перед денежной.

Между тем процедура добровольного возмещения вреда не ясна. Поскольку проведение работ должно происходить на основе утвержденного уполномоченным органом проекта, такой проект может готовиться и согласовываться причинителем вреда сколь угодно долго, при этом непонятен порядок разрешения споров между причинителем вреда и уполномоченным органом об отказе в согласовании такого проекта. Аналогично, требует дополнительной регламентации порядок составления и подписания акта о приемке работ по экологическому восстановлению.

1.5. Возмещение вреда по решению суда или арбитражного суда осуществляется в денежной форме (в форме взыскания экологического ущерба). Размер ущерба рассчитывается по таксам, методикам (фактически используется конструкция «вмененного» вреда) или по затратам на восстановление в соответствии с проектами работ по экологическому восстановлению.

Проектом акта не решен вопрос о том, подлежит ли дополнительно возмещению (доначислению) ущерб, если изначальная сумма ущерба, исчисленная по таксам, методикам, существенно ниже суммы ущерба, определенной впоследствии на основании проекта работ по восстановлению (проекта равноценных работ по охране окружающей среде). Этот вопрос может быть весьма важным в условиях, когда уполномоченный орган лишен финансовой возможности разработать проект работ до взыскания ущерба с причинителя вреда.

1.6. Обращаем внимание, что к настоящему времени накоплен значительный массив судебной практики по спорным вопросам компенсации экологического ущерба. Полагаем, что для наиболее эффективной разработки порядка возмещения вреда, причиненного окружающей среде, целесообразно всесторонне проанализировать эту практику, выявить основные спорные моменты действующего законодательства в этой области. Между тем, в представленном обосновании такие вопросы и подходы к их разрешению не представлены.

1.7. Проектом акта предполагается при расчете денежной компенсации нарушенных свойств и характеристик компонентов природной среды и природных объектов использовать «таксы и методики», которые согласно пункту 2 проектируемой статьи 77 «утверждаются федеральными органами исполнительной власти, исполняющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в соответствии со своей компетенцией». Между тем, как следует из протокола межведомственного согласительного совещания между Минэкономразвития России и Минприроды России № 03-16/70-пр от 29 марта 2011 г., под такими таксами и методиками разработчиком понимаются и документы, утвержденные Правительством Российской Федерации.

1.8. Учитывая изложенное, представляется, что проект акта в данной части не решает полностью задачи упорядочения вопросов определения и взимания вреда, который причинен окружающей среде, виновник которого установлен.

1.9. В соответствии с проектируемой проектом акта частью 6 статьи 77 Закона об охране окружающей среды иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, могут быть предъявлены в течение тридцати лет с момента его выявления в установленном порядке. Разработчиками проекта акта не представлено обоснование изменения действующей в настоящее время части 3 статьи 78 Закона об охране окружающей среды, согласно которой иски о компенсации вреда

окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет. До настоящего времени сроки этого ограничения исчерпаны не были, не существует накопленной информации о недостаточности двадцатилетнего срока. Кроме того, не ясно, почему точкой отсчета этого срока проектируется момент выявления вреда (под ним понимается не само загрязнение, а загрязнение, результатом которого стало негативное изменение окружающей среды, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов). Наступление указанных последствий загрязнения в отдельных случаях может произойти, очевидно, не сразу после загрязнения. Непонятно, однако, почему уполномоченный орган вправе ожидать 30 лет до предъявления соответствующего иска. Кроме того, изменение сроков давности требует решения вопроса об их применении к случаям, когда загрязнение было совершено в период ранее действовавшего законодательства, а обнаружено уже в условиях нового регулирования.

Учитывая, что ограничение сроков исковой давности имеет существенное значение для стабильности гражданского оборота, считаем, что их изменение в сторону увеличения в отсутствие соответствующего обоснования влечет за собой возникновение избыточных необоснованных издержек для субъектов предпринимательской и иной деятельности.

1.10. В пояснительной записке к проекту акта разработчик, ссылаясь на действующую в Европейском союзе (далее – ЕС) Директиву 2004/35/СЕ об ответственности за ущерб, причиненный окружающей среде, отмечает, что на ее основе все государства-участники ЕС принимают законы, определяющие конкретную ответственность за причиненный экологический ущерб.

Обращаем внимание, что Директива 2004/35/СЕ в понятие ущерба окружающей среде включает определенные виды вреда:

вред, нанесённый редким и исчезающим видам живых существ и естественной среде их обитания, который привел к подтверждённым негативным последствиям, выявляемым научным путём с учётом численности экземпляров охраняемого вида животных или диких птиц на конкретной территории, способности этой территории к естественному восстановлению своих свойств, имеющих принципиальное значение для жизнедеятельности охраняемого вида животных или диких птиц и т.п.;

вред водным объектам, который оказал существенное вредное влияние на экологическое, химическое и объёмное состояние или экологический потенциал водного объекта;

вред почвам, который создаёт существенный риск здоровью людей в связи с попаданием в почвы веществ, смесей, организмов и микроорганизмов.

Таким образом, в Директиве 2004/35/СЕ речь идет об измеримом ухудшении состояния четко определенного компонента окружающей среды (в Приложении к Директиве, в том числе, приведен перечень видов живых существ, нанесение вреда которым влечет ответственность).

Кроме того, по данным Ростехнадзора, в большинстве случаев загрязненные территории располагаются на землях (земельных участках) за пределами земельного участка, в границах которого находится предприятие-причинитель вреда, что осложняет проблему ответственности за ликвидацию загрязнения и применения правовых и инвестиционных инструментов ликвидации экологического ущерба. Проект акта не решает эту проблему, позволяя широкое неоднозначное прочтение норм без учета научного обоснования и конкретного вида ущерба.

Обращаем также внимание, что при определении экологического ущерба разработчики проекта акта исходят из принципа «нулевого ущерба»: в проекте акта не определены рамки восстановительных работ в отношении территорий, подвергнутых экологическому воздействию разной степени тяжести, так называемые «базовые условия». Не учитывается и характер будущего использования земель: при оценке расходов на восстановление нарушенных территорий, где располагалось промышленное производство, нецелесообразно исходить из затрат на их восстановление до состояния земель сельскохозяйственного назначения. Проект акта в представленной редакции дает возможность контролирующим органам предъявлять подобные требования хозяйствующим субъектам.

2. Проектом акта в Закон об охране окружающей среды вводится понятие «экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью».

Отнесение действий по ликвидации такого вида экологического ущерба к обязанностям органов государственной власти или местного самоуправления, в зависимости от собственника земельного участка, приведет к существенному увеличению расходной части бюджетов разного уровня. Таким образом, планируемые в пояснительной записке к проекту акта дополнительные доходы

местных бюджетов, оцененные разработчиками проекта акта в 17 млрд. руб. ежегодно в счет компенсации экологического ущерба будут нивелированы расходами на ликвидацию экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.

Обращаем внимание, что «прошлая хозяйственная деятельность» (понятийно не определенная проектом акта) – частный случай из числа тех, когда осуществление возмещения причинителем вреда невозможно. Существуют и другие критерии, не рассмотренные в проекте акта: найден или не найден причинитель вреда, способен ли причинитель вреда возместить нанесенный ущерб. Остается не ясным, каким образом и за чей счет будут проводиться восстановительные работы.

Кроме того, по оценкам экспертов, право собственности более чем в отношении половины земель в Российской Федерации не разграничено. Проект акта не раскрывает, каким образом будет организована работа по возмещению экологического ущерба на таких территориях.

2.1. Новая редакция статьи 78 Закона об охране окружающей среды предполагает предоставление преимущественного права юридическим лицам и гражданам, за собственный счет осуществившим работы по ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, на приобретение или заключение договора аренды, на безвозмездное срочное пользование, а юридическим лицам – также постоянного (бессрочного) пользования, данным земельным участком из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Обращаем внимание, что согласно статье 20 Земельного кодекса Российской Федерации в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия Президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Очевидно, преимущественное право представления указанным лицам земельных участков вряд ли будет стимулировать работы по ликвидации ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Кроме того, указанные лица должны, если это и предусмотрено целями их создания, осуществлять подобные работы не для того, чтобы получить в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки.

2.2. Разработка мер по экономическому стимулированию финансирования работ по ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, – важная часть законопроектной деятельности по разработке мер защиты окружающей среды. Однако отсутствие четких критериев отнесения земельных участков к участкам, где накоплен экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, может на практике повлечь за собой легальный способ обхода одного из основополагающих принципов земельного законодательства - приобретение земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или заключение договора аренды на пользование таким земельным участком на основании проведения торгов (конкурсов, аукционов).

2.3. Единственным механизмом стимулирования частного бизнеса к ликвидации накопленного ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, является предоставление преимущественного права на земельные участки. В пояснительной записке к проекту акта отмечается, что на территории Российской Федерации выявлено 194 объекта прошлого экологического ущерба. Как представляется, разработчику следует проанализировать, в чьей собственности находятся соответствующие участки, к какой категории земель относятся, насколько будет интересно их восстановление с коммерческой точки зрения.

В отсутствие этой работы оценить возможные последствия предлагаемого механизма стимулирования не представляется возможным. В то же время, в этой части проект акта не содержит положений, которые бы вводили избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательской и иной деятельности.

3. По проекту акта Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности. Проект акта направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Российский союз промышленников и предпринимателей, другие субъекты предпринимательской и иной деятельности, а также размещен на официальном сайте Минэкономразвития России в сети Интернет.

СПРАВКА

**по итогам публичных консультаций
по проекту федерального закона
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской
Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического
ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)»**

В рамках оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» (далее – законопроект) в период с 26 апреля по 11 мая 2011 г. были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Законопроект направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию «ОПОРА России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», научные и общественные организации, а также в субъекты Российской Федерации.

Основные замечания, высказанные в ходе публичных консультаций по законопроекту приведены ниже.

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)

1. Модель правовых отношений в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, предлагаемая законопроектом, содержит положения, требующие определенной доработки. По совокупности вводимых законопроектом понятий практически на любое крупное промышленное предприятие, использующее в своей деятельности первичное природное сырьё, может быть возложена обязанность по устранению вреда просто по факту существования такого предприятия.

2. Рассматриваемый законопроект необоснованно смешивает экономический ущерб (затраты на предупреждение и устранение вреда окружающей среде) и собственно вред от загрязнения окружающей среды.

Основной целью подготовленного Минприроды России законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам усиления ответственности за нарушения в области охраны окружающей

среды» является снятие с государственного органа обязанности доказательства факта наносимого вреда окружающей среде. То есть единичный факт превышения нормативов будет рассматриваться как доказательство факта экологического вреда.

При этом рассматриваемым законопроектом предлагается приравнять оценку экономического ущерба к стоимости работ по восстановлению нарушенных свойств и компонентов природной среды и природных объектов. Пределы подобного восстановления не определяются и могут быть сколь угодно широкими.

С точки зрения экономики речь должна идти о «затратах на предупреждение воздействия загрязнённой среды на реципиентов (когда такое предупреждение, частичное или полное, технически возможно) и затрат, вызываемых воздействием на них загрязнённой среды». Именно эти затраты поддаются количественной оценке, обоснование которой обеспечивается рыночными процедурами.

В связи с изложенным, необходима дополнительная правовая и экономическая проработка данных вопросов.

3. Законопроект практически не учитывает характера будущего использования земель. При оценке расходов на восстановление нарушенных территорий бессмысленно пытаться довести до уровня земель сельхозназначения территории санитарно-защитных зон. Однако представленная редакция законопроекта допускает возможность предъявления предприятию такого требования без предоставления ему каких-либо прав защиты своих интересов, что ведет к росту коррупционных рисков.

4. В отношении предлагаемого статьей 77 порядка возмещения вреда, причиненного окружающей среде, необходимо отметить, что проектной документацией на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства предусматривается весь комплекс обязательств хозяйствующих субъектов, включая предупредительные и восстановительные природоохранные мероприятия. Кроме того, законопроектом предлагается восстановить проведение процедуры государственной экологической экспертизы в целях установления соответствия полноты намечаемых восстановительных работ. В соответствии с этим представляется неправомерным введение частью 1 указанной статьи возможности возникновения/причинения вреда, не компенсируемого указанными мероприятиями.

5. Помимо осуществления указанных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду для юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность, устанавливаются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду в соответствии с показателями воздействия, при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды, а при сверхнормативном воздействии законодательством предусмотрены штрафные санкции. В этих случаях возможность возникновения/причинения вреда, не компенсируемого внесением платы либо штрафными санкциями, может произойти только при возникновении аварий или иных чрезвычайных ситуаций. Порядок возмещения вреда в указанных случаях определяется в соответствии с иными законодательными актами Российской Федерации.

6. Дополнение статьи 16 положением о том, что воздействие на окружающую среду в пределах нормативов допустимого воздействия является платным, выходит за рамки концепции указанного законопроекта.

Предлагаемые рассматриваемым законопроектом механизмы противоречивы, создают избыточные полномочия государственных органов, могут привести к долгосрочным негативным последствиям для хозяйствующих субъектов основных отраслей российской промышленности. В представленной редакции законопроект не может быть поддержан.

Торгово-промышленная палата (ТПП России)

1. Законопроект предлагает сложную модель правовых отношений в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, дающую возможность неоднозначного трактования отдельных его положений.

Так, в пункте 1 статьи 1 законопроекта вводятся понятия: «экологический ущерб» (определяется как «стоимостное выражение вреда окружающей среде») и «экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью» (определяется как вред, причинённый на землях, где хозяйственная деятельность в настоящее время не осуществляется).

Определение понятия «вред окружающей среде» законопроект не содержит. Однако следует принимать во внимание подготовленный и в настоящее время продвигаемый Минприроды России законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам усиления

ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды». Этот законопроект изменяет понятие «вред окружающей среде» таким образом, что в качестве вреда окружающей среде может рассматриваться любое превышение нормативов допустимого воздействия, вне зависимости от технической выполнимости этих нормативов, от наличия лимитов на воздействие, выданных по законодательно установленной процедуре и вне зависимости от реального вреда, причинённого окружающей среде.

По совокупности понятий практически на любое крупное промышленное предприятие, использующее в своей деятельности первичное природное сырьё, может быть возложена обязанность по устранению экологического ущерба просто по факту существования такого предприятия. То есть концепция законопроекта даже не предполагает процедуры доказательства факта причинения экологического ущерба.

Более того, если рассматривать вред как превышение нормативов, а нормативы – как уровень воздействия, при котором влияние предприятия на окружающую среду незаметно, то, при возможном ригористическом толковании, устранение ущерба подразумевает устранение из окружающей среды любых следов существования предприятия. Это открывает чрезвычайно широкие возможности для толкования понятия "вред", в которое законопроект понятием "возмещение вреда окружающей среде" включает также упущенную выгоду.

Поскольку вышеизложенные требования заведомо невыполнимы на практике, то в случае их принятия они будут использоваться исключительно для оказания административного давления на предприятия.

2. Рассматриваемый законопроект необоснованно смешивает экономический ущерб (затраты на предупреждение и устранение ущерба окружающей среде) и собственно экологический ущерб от загрязнения окружающей среды.

Основной целью уже упомянутого выше законопроекта "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам усиления ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды" является снятие с Минприроды России обязанности доказательства факта экологического ущерба. Т.е. единичный факт превышения нормативов будет рассматриваться как доказательство факта экологического ущерба.

При этом рассматриваемым законопроектом предлагается приравнять оценку ущерба к стоимости работ по восстановлению нарушенных свойств и компонентов природной среды и природных объектов. Пределы подобного восстановления не определяются и могут быть сколь угодно широкими.

С точки зрения экономики речь должна идти о "затратах на предупреждение воздействия загрязнённой среды на реципиентов (когда такое предупреждение, частичное или полное, технически возможно) и затрат, вызываемых воздействием на них загрязнённой среды". Именно эти затраты поддаются количественной оценке, обоснование которой обеспечивается рыночными процедурами.

3. Понятие экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, ограничено землями, где хозяйственная и иная деятельность не осуществляется и виновник ущерба не может быть установлен. В целом это соответствует практике развитых стран, где, как правило, принимаются долгосрочные обязательства по государственному финансированию экологической очистки в случаях, когда ответственной стороной является государство или участок является бесхозным.

Накопленный экологический ущерб на существующих промышленных площадках не относится к данной категории. Следовательно, ответственность за накопленный в результате прошлой хозяйственной деятельности ущерб ложится на действующие предприятия и на организации, владеющие указанными объектами на праве собственности либо ином законном основании, уже просто в виде ответственности за экологический ущерб. В этом плане законопроектом предполагается полная ответственность новых собственников без вариантов софинансирования указанных работ на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

Данный подход не учитывает, что масштабы затрат на ликвидацию прошлого экологического ущерба ограничивают инвестиции в модернизацию экономики, и не предполагает способов сокращения или отсрочки этих расходов, а также для их распределения во времени. Кроме того, в ситуациях старых промышленных районов ответственность носит явный исторический характер (некоторые промышленные предприятия имеют возраст более 100 лет) и должна быть полностью отделена от

ответственности действующего владельца объекта или территории во избежание немедленной остановки любого существующего производства.

4. В отношении предлагаемого статьей 77 порядка возмещения вреда, причиненного окружающей среде, необходимо отметить, что проектной документацией на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства предусматривается весь комплекс обязательств хозяйствующих субъектов, включая предупредительные и восстановительные природоохранные мероприятия. Кроме того, законопроектом предлагается восстановить проведение процедуры государственной экологической экспертизы в целях установления соответствия полноты намечаемых восстановительных работ. В соответствии с этим представляется неправомерным введение частью 1 указанной статьи возможности возникновения/причинения вреда, не компенсируемого указанными мероприятиями.

5. Помимо осуществления указанных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду для юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность, устанавливаются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду в соответствии с показателями воздействия, при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды, а при сверхнормативном воздействии законодательством предусмотрены штрафные санкции. В этих случаях возможность возникновения/причинения вреда, не компенсируемого внесением платы либо штрафными санкциями, может произойти только при возникновении аварий или иных чрезвычайных ситуаций. Порядок возмещения вреда в указанных случаях определяется в соответствии с иными законодательными актами Российской Федерации.

6. Целесообразно устранить внутренние противоречия между применяемыми в законопроекте одноименными понятиями, как, например, между определением экологического ущерба в пункте 1 и его же описанием в пункте 7 законопроекта (часть 2 новой редакции статьи 77).

7. Часть 4 статьи 16 (пункт 6 законопроекта) дополняется положением о необходимости возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате чрезвычайных ситуаций техногенного характера и произошедших аварий, однако законопроект не содержит порядка организации работ по оценке и ликвидации экологического ущерба в этих случаях.

8. Дополнение статьи 16 положением о том, что воздействие на окружающую среду в пределах нормативов допустимого воздействия является платным, выходит за рамки концепции указанного законопроекта.

9. В законопроекте присутствует перечень отсылочных норм, расширяющих полномочия Правительства Российской Федерации в части установления состава и содержания проектной документации на работы по экологическому восстановлению и на равноценные работы по охране окружающей среды, а также порядка финансового обеспечения работ по ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.

Законопроект не способствует рациональному размещению государственного финансирования на цели ликвидации ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, и не ограничивает риски инвесторов в связи с ответственностью в данной сфере.

10. Рассматриваемый законопроект не имеет ясной концепции, предлагаемые им механизмы противоречивы, создают избыточные полномочия заинтересованных государственных органов, риски избыточного административного давления, могут привести к долгосрочному негативному влиянию на деятельность промышленных предприятий основных отраслей российской промышленности.

В представленной редакции принятие проекта недопустимо. Он подлежит переработке и согласованию с остальными 7 проектами в сфере охраны окружающей среды, подготовленных Минприроды России.

Торгово-промышленная палата Ивановской области

Вызывает вопрос положение законопроекта, касающейся возмещения вреда «...посредством взыскания экологического ущерба с виновника, в том числе упущенной выгоды...».

Упущенная выгода относится, прежде всего, к гражданскому праву (и является одной из самых трудноисчисляемых и доказуемых категорий). Перед кем виновник вреда должен возмещать упущенную выгоду? В рамках природопользования на противоположной стороне виновнику причинения вреда противостоит публичный орган, т. к. природопользование само по себе является сферой публичного права, а в случае причинения вреда субъекту гражданского права упущенная выгода будет возмещена контрагенту по сделке (например, арендодателю) в рамках гражданского

договора. Пересечение двух сфер может создать двойную ответственность субъектов предпринимательской и иной деятельности.

На наш взгляд стоит ограничиться в вопросах возмещения вреда окружающей среды только мерами восстановления нарушенных свойств и характеристик компонентов природной среды и возмещения прямого ущерба.

Волгоградская Торгово-промышленная палата

1. В Проекте отсутствует понятие «равноценные работы по восстановлению окружающей среды», которое используется довольно часто в статье 1 Проекта. Необходимо дополнить Проект данным понятием, дать точное определение.

2. Кроме того положения Проекта, касающиеся мероприятий по восстановлению окружающей среды, не содержат случаев, когда полное возмещение вреда окружающей среде невозможно в связи с полным разрушением экологии на определенных объектах в результате техногенных аварий и катастроф даже в течение тридцатилетнего срока, установленного Проектом для обращения в суд о возмещении вреда.

Между тем, пунктом 6 статьи 1 Проекта вносятся изменения в статью 77 Федерального закона от 10.01.2002. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривающие, что физические и юридические лица, причинившие вред окружающей среде, должны возместить его в полном объеме с учетом понесенных убытков, в том числе и упущенной выгоды. Не понятно, каким образом будет подписываться акт по экологическому восстановлению, о каком полном возмещении вреда и о каких равноценных работах может идти речь в указанном случае. Необходимо предусмотреть порядок возмещения вреда.

ОПОРА России

Проведенный анализ, представленного к заключению в рамках проводимой оценки регулирующего воздействия, законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» выявил следующие проблемные моменты:

1. Прежде всего, следует обратить внимание, что в настоящее время подготовлен и представлен к оценке проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части

совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий)». Сопоставление указанных законопроектов выявило определенную несогласованность, что делает необходимым и целесообразным подготовить и представить единый согласованный проект.

2. Считаю целесообразным четко установить непосредственно в самом законе базовые категории, из чего складывается возможный ущерб, избегая гражданско-правовой терминологии. При этом методики расчета должны утверждаться Правительством Российской Федерации, что позволит снизить риск сугубо ведомственного нормотворчества.

3. Представляется неясным: по каким основаниям законопроектом не предусматривается добровольная возможность для виновника причинения экологического вреда, в случае невозможности его устранения в натуре, уплаты соответствующей суммы компенсации, если ее размер им не оспаривается. Здесь необходимо учитывать, что обращение в суд сопровождается в последствии возложением на ответчика также всех судебных расходов, а с учетом того, что размеры компенсаций порой достигают нескольких десятков миллионов рублей, сумма таких судебных расходов может быть крайне существенна.

Кроме того, из законопроекта следует, что организация альтернативных работ по устранению ущерба также возможна только непосредственно органами власти и на основании утвержденного ими проекта. В некоторых случаях, что подтверждается практикой, предприниматели, пусть и действуя формально незаконно, спилят, к примеру, старые и портящие фасад офисных зданий деревья. При этом в случае привлечения их к ответственности, последние по согласованию с органами надзора высаживают им замену, которая по факту оказывается куда лучше оригинала.

4. Заслуживает особого внимания новация законопроекта относительно обязательности в каждом случае (такой вывод можно сделать при анализе законопроекта) разработки проектов работ по экологическому восстановлению или проектов равноценных работ по охране окружающей среды.

Согласно текущей редакции закона об охране окружающей среды проекты восстановления не рассматриваются как обязательный каждый раз документ (ст. 78 закона об охране окружающей среды), что представляется обоснованным.

Законопроект же предлагает сугубо бюрократический метод регулирования – вне зависимости от степени необходимости такого проекта для ситуации, его разработку и согласование (утверждение) органом власти. Кроме того, предусматривается и экологическая экспертиза такого проекта.

Все это может привести к тому, что, к примеру, для восстановления лесопосадки из нескольких деревьев придется разрабатывать кучу бумаги, да еще и вот проходить экспертизу. А это не только трата средств, но и времени.

Считаем целесообразным предусмотреть дифференцированный подход в урегулировании этого вопроса.

5. Согласно законопроекту акт о приемке работ по экологическому восстановлению либо равноценных работ подписывается, в том числе, виновником причинения вреда.

Однако, как это следует из того же законопроекта, виновник может быть привлечен к восстановительным работам не во всех случаях. Такая обязанность может быть возложена на третьих лиц, привлеченных на договорной основе, если виновник уклоняется и с него взыскана в бюджет сумма компенсации.

6. Законопроектом предусмотрено увеличение срока исковой давности по искам о возмещении вреда окружающей среде с двадцати лет до тридцати. Представляется необходимым дать пояснения Минприроды России по такому увеличению и без того не малого срока исковой давности.

7. Законопроектом в целях ликвидации экологического ущерба прошлых лет, предусматривается размещение заказа строго на аукционной основе. В связи с этим следует заметить, что подобные вопросы должны отражаться в профильном законодательстве, в данном случае в федеральном законе о государственных закупках.

Консультативный совет по иностранным инвестициям

Вопросы обеспечения охраны окружающей среды, в том числе путём ликвидации экологического ущерба, являются, безусловно, актуальными.

Эта актуальность обусловлена не только серьёзными практическими проблемами, существующими в сфере охраны окружающей среды, но и неудовлетворительным правовым регулированием соответствующих правоотношений на всех уровнях власти: двух уровнях государственной власти и

уровне местного самоуправления, а также отсутствием надлежащего имущественного и организационного обеспечения охраны окружающей среды.

Основные замечания и комментарии по Законопроекту изложены ниже.

1. Определения

Законопроект содержит определения следующих дополнительных понятий:

- (1) экологический ущерб;
- (2) экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью;
- (3) возмещение вреда окружающей среде;
- (4) проекты равноценных работ по охране окружающей среды.

В отношении данных определений имеются следующие принципиальные замечания:

1.1. В определении «экологический ущерб» и далее по тексту Законопроекта неоднократно упоминается выражение «понесённые убытки, в том числе упущенная выгода». Однако остаётся неясным, о каких (чьих) «убытках», а тем более о какой (чьей) «упущенной выгоде» в рассматриваемых случаях идёт речь. Во всяком случае, такая формулировка не сочетается с положениями об обязательствах вследствие причинения вреда (см. ст.1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ). Приведенная терминология ГК РФ в данном случае представляется более приемлемой.

Законопроектом введено понятие «прошлая хозяйственная деятельность». Однако, для рассматриваемых правоотношений не имеет значения состояние хозяйственной деятельности, а именно, прекращена она совсем (прошлая хозяйственная деятельность, как это называется в Законопроекте), приостановлена или ещё длится. «Прошлая хозяйственная деятельность» – это только частный случай из числа тех, когда осуществление возмещения причинителем вреда невозможно.

Представляется, что в данном случае актуальны другие критерии, которые Законопроектом вообще не рассматриваются, а именно:

- а) найден или не найден причинитель вреда;
- б) способен ли причинитель вреда возместить нанесённый ущерб.

В Законопроекте должны быть полностью проработаны нормы, регулирующие вопросы возмещения вреда, нанесённого окружающей среде в случае отсутствия

причинителя вреда либо в случае недостатка его имущества для возмещения причинённого вреда.

1.2. Как в действующем ФЗ «Об охране окружающей среды», так и в рассматриваемом Законопроекте (ст.1) не преодолен концептуальный недостаток, а именно, неясно, чем отличаются загрязняющие вещества от твёрдых и жидких промышленных и бытовых отходов.

В соответствии с абзацем восемнадцатым ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» к загрязняющим веществам относятся вещества или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с абзацем вторым ст.1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» к отходам производства и потребления относятся остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Сравнение этих определений показывают, что понятия «загрязняющее вещество» и «отходы производства и потребления» пересекаются в части твёрдых, жидких и газообразных веществ (терминология ФЗ «Об охране окружающей среды»), которые одновременно могут являться сырьём или продуктами (терминология ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Такое построение законодательства приводит не только к столкновению (коллизии) норм законов, но и к трудностям в их реализации, а также, в некоторых случаях, к дублирующему взиманию денежных средств с хозяйствующих субъектов.

1.3. определение понятия «возмещение вреда окружающей среде» представляется нелогичным.

Окружающая среда не является субъектом правоотношений, которому может быть возмещён вред в гражданско-правовом смысле этого понятия. Корректнее говорить не о «возмещении вреда окружающей среде», а о восстановлении окружающей (природной) среды, которой нанесен вред.

Кроме того, нельзя ставить в один ряд (как альтернативные) такие действия, как восстановление природной среды (природных объектов) в природе и выплату денежных компенсаций.

Это замечание основано на том, что восстановление природной среды в природе также требует имущественных расходов (денежных и (или) иных), а выплата денежных компенсаций как таковая предполагает последующую оплату работ по восстановлению природной среды в природе. Таким образом, и в том, и в другом случае имеет место одна и та же последовательность процессов: сначала выделение имущества, а затем выполнение соответствующих работ (производство соответствующей продукции, оказание соответствующих услуг) для восстановления природной среды в природе.

На основании изложенного данное определение должно быть исключено из Законопроекта как избыточное. Достаточно ограничиться упоминанием о том, что виновное лицо обязано возместить вред, нанесённый окружающей среде, за свой счёт (такая норма, хотя и неудачно изложенная, имеется в проектируемой редакции абзаца третьего части 1 ст.77 ФЗ «Об охране окружающей среды» – соответственно, пункт б) ст.1 Законопроекта).

Каким путём будет осуществляться это возмещение, не является существенным. Если разработчики Законопроекта отдадут приоритет возмещению вреда в природе непосредственно причинителем вреда, то эти нормы в Законопроекте можно сохранить. Однако при этом следует иметь в виду, что такой приоритет способа возмещения вреда не лишает причинителя вреда права нанимать другое лицо (лиц) для производства восстановительных работ.

1.4. В Законопроекте появляется понятие «пределы сверхнормативного воздействия на окружающую среду» (см., например, дополнение к пунктам 1, 3 ст.16 ФЗ «Об охране окружающей среды», соответственно, подпункты а), в) пункта 5) ст.1 Законопроекта), однако определение этого понятия отсутствует.

2. Рамочный способ формирования закона

Крупнейшим концептуальным недостатком как действующей редакции ФЗ «Об охране окружающей среды», так и Законопроекта является их формирование так называемым «суррогатным способом». Такой способ не позволяет применять закон напрямую, а только через систему подзаконных актов.

Все требования, касающиеся неопределённого круга третьих лиц, должны быть инкорпорированы непосредственно в федеральный закон.

В Законопроекте присутствуют многочисленные нормы, определяющие права органов исполнительной на издание подзаконных актов (не считая уже изданных подзаконных актов – см. прилагаемый к Законопроекту Перечень подзаконных нормативных правовых актов, подлежащих изменению в случае принятия рассматриваемого Законопроекта).

Кроме того, в ряде случаев не определён надлежащий статус такого органа. Например, в проектируемых дополнениях к ст.5 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются полномочия «органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды». Подобные формулировки недопустимы. По крайней мере, должно быть указано, что это – Правительство РФ либо федеральный орган исполнительной власти в области ... (указать область регулируемых отношений, то есть функциональный признак органа власти). В связи с этим в данной норме остаётся непонятным, каким органам делегируются права на установление порядка утверждения проектов работ по экологическому восстановлению, проектов равноценных работ; порядка ведения государственного реестра земель, находящихся в федеральной собственности, которым причинён экологический ущерб; порядка организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.

Одновременно в Законопроекте предлагается делегировать Правительству Российской Федерации полномочия по установлению порядка утверждения проектов работ по экологическому восстановлению, установлению требований к составу и содержанию проектов работ по экологическому восстановлению и проектов равноценных работ по охране окружающей среды, установлению порядка организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью (см. части 1, 4 ст.77, часть 3 ст.78 ФЗ «Об охране окружающей среды» - соответственно, пункты 6 и 7 ст.1 Законопроекта).

В Законопроекте встречаются и ссылки типа «утверждённые в установленном порядке», что недопустимо (см., например, проектируемую редакцию абзаца второго

части 2, часть 6 ст.77 ФЗ «Об охране окружающей среды» - соответственно, пункт 6 ст.1 Законопроекта).

Нельзя согласиться с делегированием права на установление (утверждение) «такс» (по-видимому, речь идёт об основах расчёта платы за нанесение ущерба окружающей среде) безадресным федеральным органам исполнительной власти (см., например, проектируемую редакцию абзаца третьего части 2 ст.77 ФЗ «Об охране окружающей среды» – соответственно, пункт 6 ст.1 Законопроекта). Это может привести к коррупции, что недопустимо. Таксы должны устанавливать органы, не осуществляющие контрольно-надзорную деятельность.

3. Прочие замечания

3.1. В Законопроекте имеются непроработанные положения. Например, в абзаце втором части 3 проектируемой редакции статьи 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» (пункт 6 ст.1 Законопроекта) имеется следующая фраза: «Равноценные работы по охране окружающей среды включают мероприятия по сохранению компонента природной среды или природного объекта, которому причинён вред, который не может быть возмещён в натуральной форме посредством проведения работ по экологическому восстановлению».

Если компоненту природной среды или природному объекту не может быть возмещён вред в натуральной форме (то есть, надо предполагать, что указанные объекты сильно повреждены или утрачены), то неясно, каковы критерии «равноценности».

3.2. Несколько не проработано, на наш взгляд, предложение о том, чтобы акты о приёмке работ по экологическому восстановлению либо акты о производстве равноценных работ подписывали уполномоченные должностные лица органов власти (см., например, последний абзац пункта 5) проектируемой редакции статьи 77, часть 7) проектируемой редакции ст.78 ФЗ «Об охране окружающей среды» - соответственно, пункты 6), 7) ст.1 Законопроекта). Акты должны подписываться коллегиально, не исключено, что для определённых случаев потребуется создание межведомственной комиссии.

3.3. Нельзя согласиться с предложением об установлении исковой давности в 30 лет с момента выявления вреда (см. проектируемую редакцию части 6 ст.77 ФЗ «Об охране окружающей среды» - соответственно, пункт 6) ст.1 Законопроекта). Это

не только не соответствует общему (предельному) сроку исковой давности (см. ст.196 ГК РФ), но и попросту нецелесообразно. Такая «растяжка» срока исковой давности создаёт благодатную почву для коррупции и неоправданного затягивания сроков возмещения нанесённого вреда.

3.7. Вызывает значительные сомнения законодательное предложение о проведении аукциона на предоставление права на заключение государственного или муниципального контракта на проведение работ по ликвидации экологического ущерба (см. проектируемую редакцию части 4 ст.78 ФЗ «Об охране окружающей среды» - соответственно, пункт 7) ст.1 Законопроекта). На практике это приведёт к неисполнению или ненадлежащему исполнению контрактных обязательств вследствие «аукционной экономии». Предпочтительнее применять такую форму торгов, как конкурс.

Резюме

В Законопроекте не содержится принципов разграничения платы, поступающей в бюджеты соответствующих уровней. Это в первую очередь касается земельных участков, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также случаев загрязнения воды или воздуха, вообще не связанных с конкретными земельными участками.

Очевидно, в настоящее время назрела необходимость разработки проекта Экологического кодекса, в котором будут консолидированы все нормы, связанные с охраной окружающей среды, а не только те, которые находятся в ведении Минприроды России и подчинённых ему федеральных служб.

Существенный недостаток Законопроекта – неповоротливые бюрократические механизмы (аукционы, разработка проектной документации и пр.), которые в подавляющем большинстве случаев не позволят реализовывать оперативные меры, направленные на защиту окружающей среды, особенно в случае выброса (сброса) газообразных и жидких отравляющих веществ.

Администрация Волгоградской области

Считаем целесообразным абзац 4 пункта 2 статьи 1 изложить в следующей редакции: «установление порядка ведения государственного реестра земель, которым причинен экологический ущерб (в том числе критериев и Порядка установления

объектов и территорий прошлого экологического ущерба)». Абзацы 3, 4 подпункта б) пункта 5 статьи 1 исключить.

Территория Российской Федерации представлена различными комплексами пород, в которых залегает большое количество подземных водоносных горизонтов, питающих поверхностные водные объекты, используемые для хозяйственно-бытовых, питьевых, рыбохозяйственных и других нужд. Поэтому сброс загрязняющих веществ в подземные водные горизонты будет способствовать загрязнению, как подземных вод, так и поверхностных водных объектов, а привлечение к административной ответственности лиц, виновных в нарушении требований, связанных с охраной компонентов природной среды, потребует огромные финансовые средства и время (к тому же, кроме сложностей в оформлении материалов проверок и их правильной процессуальной фиксации, плановые проверки за соблюдением природоохранного законодательства допускается проводить не чаще 1 раза в 3 года, что приведет к снижению поступлений в доходную часть бюджетов).

На основании вышеизложенного считаем целесообразным за сбросы загрязняющих веществ в подземные водные объекты, загрязнения недр, почв рассчитывать и взимать плату за негативное воздействие на окружающую среду.

В абзаце седьмом пункта 6 статьи 1 после слов «Экологический ущерб исчисляется с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, по таксам, методикам» исключить слово «или». Использование в данном обороте слова «или» может способствовать проявлению коррупционных факторов.

Правительство Калининградской области

1. В статье 1 пункте 6:

а) в подпункте «б» абзац 4 исключить, в виду возможного загрязнения подземных вод фильтратом полигонов бытовых и промышленных отходов;

б) абзац 5 пункта 2 статьи 16 изложить в следующей редакции:

«образование отходов производства и потребления, подлежащих размещению¹».

¹ Негативное воздействие на окружающую среду оказывают именно отходы, образующиеся в результате хозяйственной и иной деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Соответственно, плата за негативное воздействие на окружающую среду отходов производства и потребления должна осуществляться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. По действующей норме Закона платежи за негативное воздействие осуществляются за размещение отходов, в связи с чем, бремя

в) в подпункте «г» слово «природного» исключить, так как чрезвычайные ситуации природного характера не являются результатом хозяйственной и иной деятельности хозяйствующих субъектов.

2. В статье 2 пункт 2 дополнить понятием «равноценные работы».

3. Полагаем, что включение в статью 16 Федерального Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» абзаца с содержанием: «Плата за негативное воздействие на окружающую среду в пределах допустимого воздействия на окружающую среду взимается в целях компенсации негативного воздействия на окружающую среду, оказываемого при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, стимулирования его снижения» является не достаточным. Отсюда целесообразно внести изменения в Федеральный Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» и Бюджетный кодекс Российской Федерации норму о том, что «неналоговые доходы, формируемые за счет платы за негативное воздействие на окружающую среду, федерального бюджета – по нормативу 20%, бюджетов субъектов Российской Федерации – по нормативу 40%, местных бюджетов – по нормативу 40%, определить как целевые средства, используемые исключительно в целях охраны окружающей среды и экологической безопасности».

4. Законопроектом предлагается ввести понятие – «экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью». Однако, в связи с тем, что зачастую виновник причинения такого вреда не может быть установлен и привлечен к ответственности, полагаем, что ликвидацию такого вида экологического ущерба следует отнести к обязанностям органов государственной власти или местного самоуправления, в зависимости от собственника земельного участка. Данное предложение потребует значительного увеличения расходной части бюджетов различного уровня.

Правительство Красноярской области

Вопросы оценки и ликвидации вреда, который причинен в ходе осуществления хозяйственной деятельности, не урегулированы в природоохранном законодательстве. Безусловно, пробелы в законодательных актах затрудняют

платежей зачастую перекладывается на транспортирующие компании и полигоны ТБО (имеются судебные прецеденты).

правоприменительную практику по исчислению и взиманию вреда окружающей среде.

Предлагаемые законопроектом изменения действующего законодательства позволят оздоровить экологически неблагополучные районы путем проведения реабилитационных мероприятий, оценить масштабы причинения вреда окружающей среде и активизировать работу по взиманию вреда с лица, его причинившего.

В тоже время представляется целесообразным рассмотреть возможность внесения в законопроект следующих изменений.

Законопроектом предлагается разделить полномочия между государственными и муниципальными уровнями власти по организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. При этом критерием разграничения полномочий является наличие права собственности на земельный участок.

В тоже время Земельный кодекс Российской Федерации применяет понятие «земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена». Указанными земельными участками вправе распоряжаться органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Учитывая, что на большую часть земельных участков права не разграничены, в законопроекте предлагается урегулировать вопросы организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельности, на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Также законопроект не решает вопросы организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельности, на земельных участках, находящихся в собственности городских и сельских поселений.

В целях рационального разделения полномочий в области регулирования возмещения вреда окружающей среде предлагаем разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, по установлению такс и методик исчисления размера экологического ущерба.

В тоже время предлагаем отнести к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации формирование единой нормативно-правовой и методической базы для решения проблем накопленного экологического ущерба, в том числе разработку порядка формирования реестра загрязненных территорий.

Представляется целесообразным установить обязанность органов местного самоуправления, являющихся собственниками земельных участков, предъявлять информацию о выявленном накопленном экологическом ущербе в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для чего необходимо внести соответствующие дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, учитывая, что к основным принципам охраны окружающей среды отнесена платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде считаем необходимым в пункте 2 статьи 16 Федерального Закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» сохранить такие виды негативного воздействия как «сбросы загрязняющих веществ и иных веществ и микроорганизмов в подземные водные объекты» и «загрязнение недр, почв» и предусмотреть организационно-правовой механизм взимания платы за загрязнение недр, почв.

Компания Крафт

Представленным законопроектом предусматривается, что в случае превышения установленных нормативов воздействия на окружающую среду, а также в случае превышения пределов сверхнормативного воздействия, предприятию необходимо будет разработать проект по ликвидации нанесённого ущерба, сдать его на государственную экологическую экспертизу, а после этого реализовать проектные мероприятия.

Согласно существующей практике, органы исполнительной власти в области экологического нормирования (Росприроднадзор) не устанавливают пределы сверхнормативного воздействия, поэтому любое превышение установленных нормативов допустимого воздействия может быть классифицировано как причинение экологического ущерба. При этом завод находится на территории производственной зоны, и воздействие на окружающую среду оказывает большое количество промышленных предприятий, находящихся в данной зоне. При отсутствии данных

многoletних наблюдений за состоянием окружающей среды, выявить реальный вклад отдельно взятого предприятия в процесс нарушения свойств и характеристик природных компонентов и природных объектов на сегодняшний день фактически невозможно.

Считаем, что формулировки и обязательства, представленные в законопроекте (в случае, если экологическим ущербом будет считаться простое превышение установленных нормативов, без доказательства реального нарушения свойств и характеристик природных компонентов и природных объектов), несут риск предъявления требований по ликвидации экологического ущерба без возможности предприятиям доказать свою невиновность.

Например, Фабрика (производство продуктов питания) расположена рядом с другим предприятием (металлообработка) и заводом ЖБИ, их разделяют только заборы, возведенные по периметру территорий предприятий. Санитарные зоны трех предприятий перекрываются (фабрики – 100 м, соседних заводов – 300 м). Соответственно, при превышении предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в воздухе промышленной зоны, претензии могут предъявить всем трём предприятиям (особенно по «стандартным» выбросам, оксиды азота, оксиды углерода).

ОАО «Трубная металлургическая компания»

1. Законопроектом (ЗП) вводятся новые понятия «экологический ущерб», «экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью», «возмещение вреда окружающей среде», «ликвидация экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью», при этом смешиваются понятия экономического и экологического ущерба от загрязнения окружающей среды. Кроме того, не дано определения понятия - «равноценные работы».

2. Предлагается приравнять оценку ущерба к стоимости работ по восстановлению нарушенных свойств и компонентов природной среды и природных объектов. В реалиях оценить стоимость таких работ не всегда представляется возможным.

3. Законопроектом не определен порядок установления факта причинения экологического ущерба, оценки и оснований, необходимых для определения обязательств юридических лиц по возмещению ущерба окружающей среде.

Содержатся только отсылочные нормы на устанавливаемый Правительством Российской Федерации порядок организации работ государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

4. Законопроектом предполагается полная ответственность собственников действующих предприятий за накопленный в результате прошлой хозяйственной деятельности ущерб, без софинансирования работ по ликвидации ущерба на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

Данный подход не учитывает, что значительные масштабы затрат на ликвидацию прошлого экологического ущерба ограничивают инвестиции в модернизацию предприятия, кроме того законопроект не предполагает способов сокращения или отсрочки этих расходов. В целях поддержки модернизации производства было бы логичным, чтобы государство принимало на себя ответственность за прошлый ущерб в случае, когда новый собственник существенно улучшает технологии производства и внедряет экологически эффективные решения.

5. Считаю необходимым в проекте федерального закона определить порядок привлечения средств юридических лиц, не виновных в причинении вреда и не являющихся собственниками земель, или уточнить, что ГЧП предполагает привлечение средств юридических лиц, заключивших государственный или муниципальный контракт на проведение работ по ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.

6. В законопроекте содержится требование необходимости возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате чрезвычайных ситуаций техногенного характера и произошедших аварий, однако, не прописан порядок организации работ по оценке и ликвидации экологического ущерба.

Следует обратить внимание, что принятие данного законопроекта по времени совпадет с появлением в законодательстве требований о переходе к технологическому нормированию и внедрению наилучших технологий. Оценка же возможной нагрузки на хозяйствующие субъекты выполнялась независимо по каждому из законопроектов. С целью предотвращения негативного влияния новых законодательных инициатив на динамику экономического роста и темпы модернизации предприятий необходимо комплексно оценить финансовые последствия принятия этих двух законов.

Постатейные замечания:

пункт 2 статьи 77:

«Вред окружающей среде может быть возмещен посредством взыскания экологического ущерба с виновника его причинения с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, на основании решения суда или арбитражного суда в случае технической невозможности проведения работ по восстановлению нарушенных свойств и характеристик компонентов природной среды и природных объектов».

«К случаям технической невозможности проведения работ по восстановлению нарушенных свойств и характеристик компонентов природной среды и природных объектов относятся:

загрязнение атмосферного воздуха независимо от количества и вида ЗВ;

загрязнение подземных вод независимо от количества и вида ЗВ;

загрязнение поверхностных вод,...

безвозвратное изъятие поверхностных и подземных вод;

безвозвратное уничтожение объектов животного и растительного мира и(или) мест их обитания».

Такая формулировка означает, что с предприятий за все выбросы, сбросы (даже в пределах нормативов) и водопотребление, помимо платы за НВ и платежей по договору за водозабор, будет взыскиваться экологический ущерб. Это абсурдно и недопустимо.

Техническая невозможность – это, прежде всего, отсутствие доступных технологий, технических решений и технических средств.