

ОБОСНОВАНИЕ
необходимости издания Указа Президента Республики Беларусь
«Об изменении указов Президента Республики Беларусь»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта

Проект Указа Президента Республики Беларусь «Об изменении указов Президента Республики Беларусь» (далее – проект Указа) подготовлен Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (далее – Минприроды) в соответствии с поручением Совета Министров Республики Беларусь от 23 ноября 2020 г. № 06/105-767/11819р в целях урегулирования на законодательном уровне правового механизма освобождения юридических лиц и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в случаях, когда такое освобождение будет способствовать предотвращению экономической несостоятельности (банкротства) этих субъектов хозяйствования, поможет сохранить производства, наиболее значимые для Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

Кроме этого, предложение по нормативному закреплению в законодательстве механизма освобождения правонарушителей от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, внесено Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь в Администрацию Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2019 г. № 03-1/1822 при изучении вопроса ответственности за нарушения природоохранного законодательства (поручение Совета Министров Республики Беларусь от 13 января 2020 г. № 06/105-3/377р).

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» Президент Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь издает декреты, указы и распоряжения.

В настоящее время вопросы принятия решений, предусматривающих для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей освобождение по платежам в бюджет, в том числе освобождение от административных взысканий и от уплаты пеней, начисленных за несвоевременную уплату налогов, сборов (пошлин) и иных обязательных платежей, регулируются Указами Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2005 г. № 520 «О совершенствовании правового регулирования отдельных отношений в экономической сфере» и от 23 июля 2015 г. № 340 «О порядке освобождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от административных взысканий и уплаты пеней».

Вопросы освобождения конкретных юридических лиц от уплаты возмещения вреда, причиненного окружающей среде, по причине их экономической несостоятельности, как правило, регулируются распоряжениями Президента Республики Беларусь с определением для субъекта хозяйствования условий направления освобождаемых денежных средств на необходимые природоохранные мероприятия.

В целях установления единого в республике правового механизма освобождения субъектов хозяйствования от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, требуется подготовка проекта Указа Президента Республики Беларусь.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения

Проект Указа направлен на установление единого правового механизма освобождения субъектов хозяйствования, а также граждан, действия которых не были связаны с умышленным причинением вреда окружающей среде, от возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Размер возмещения вреда, причиненного окружающей среде, определяется в соответствии с таксами для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, установленными Указом Президента Республики Беларусь от 24 июня 2008 г. № 348 «О таксах для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде» (далее – Указ № 348), а при отсутствии такс либо невозможности их применения – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Затраты, связанные с проведением измерений в области охраны окружающей среды для установления факта причинения вреда окружающей среде и исчисления размера его возмещения, не включаются в размер возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и подлежит возмещению лицом, ответственным за причинение указанного вреда.

Следует отметить, что помимо возмещения вреда окружающей среде в соответствии с таксами, установленными Указом № 348, законодательством установлено требование о возмещении стоимости незаконно добытых (изъятых) природных ресурсов при невозможности их изъятия у виновного лица или невозможности их реализации (статья 62

Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-З «О животном мире», статья 75 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире», статья 109 Лесного кодекса Республики Беларусь).

Проектом Указа предлагается установить порядок только в отношении освобождения от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, без учета требования о возмещении стоимости незаконно добытых (изъятых) природных ресурсов.

К основным принципам охраны окружающей среды относится помимо прочего и то, что хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на платности специального природопользования и возмещения вреда, причиненного окружающей среде, ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды.

Учитывая, что возмещение вреда может рассматриваться как комплексная компенсация, взимаемая для целей восстановления состояния окружающей среды, проектом Указа предусмотрено установление особых условий по реализации природоохранных мероприятий, направленных на улучшение состояния окружающей природной среды или на создание условий для ее улучшения, на которые должны быть направлены высвобождаемые средства.

Взыскание стоимости незаконно добытых (изъятых) объектов животного и растительного мира носит характер компенсации прямого ущерба. Применительно к преступлениям против экологической безопасности и природной среды незаконно добытые (изъятые) объекты животного и растительного мира являются имуществом, добытым преступным путем. Учитывая принципы охраны окружающей среды и наличие факта прямого ущерба ее компонентам в случае их незаконного изъятия (уничтожения) предлагается сохранить обязанность возмещения стоимости незаконно добытых объектов животного и растительного мира (незаконно заготовленной лесной продукции) вне зависимости от факта освобождения от возмещения вреда.

Кроме того, в целях соблюдения принципа охраны окружающей среды в части ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды проектом Указа предусмотрена норма о том, что полное или частичное освобождение заявителя от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, не освобождает его от административной, уголовной ответственности за нарушение требований законодательства.

Издание Указа будет направлено на совершенствование отношений в области охраны окружающей среды и природопользования, связанных с вопросами возмещения вреда, причиненного окружающей среде,

рассчитанного в соответствии с Указом № 348 и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 1042.

Размеры вреда, предъявляемые уполномоченными государственными органами и организациями, к виновным лицам за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в некоторых случаях являются «неподъемными» для субъектов хозяйствования в виду их экономической несостоятельности, наличием производств, требующих обновления и модернизации.

Также на практике выявляются случаи, когда граждане, не имея умысла причинить вред окружающей среде, осуществляют благоустройство территорий, облагораживание водоемов, при этом не понимая, что их деятельность осуществлена не в соответствии с требованиями законодательства.

Выявляются нетипичные ситуации, когда субъекты хозяйствования осуществляют свою хозяйственную и иную деятельность в соответствии с полученной ими разрешительной документацией в области охраны окружающей среды, но по объективным причинам своевременно ее не переоформили, что является нарушением законодательства и относится к факту причинения вреда окружающей среде.

Так, например, согласно решению Витебского областного исполнительного комитета от 01.11.2017 № 683 «О коммунальных унитарных предприятиях» УП «Витебскоблводоканал» реорганизовано путем присоединения 20 участков предприятий жилищно-коммунального хозяйства и 3 организации водопроводного-канализационного хозяйства.

УП «Витебскоблводоканал» должно было в течение 6 месяцев получить новые и внести изменения в действующие разрешения на специальное водопользование (20 разрешений), а также оформить порядка 220 новых проектов обоснования границ горных отводов для скважин, разработать 220 проектов зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения централизованных систем питьевого водоснабжения.

Соответственно 20 районным исполнительным комитетам следовало принять решения, устанавливающие право пользования недрами для добычи пресных подземных вод.

Учитывая значительный объем разработки новых документов, реализовать указанные мероприятия УП «Витебскоблводоканал» в установленные законодательством сроки не представилось возможным, что привело к предъявлению со стороны территориального органа Минприроды суммы вреда, причиненного окружающей среде, УП «Витебскоблводоканал» в размере более 380 тысяч рублей, независимо от того, что в период получения новых разрешений предприятие

осуществляло деятельность без превышения предельно-допустимых концентраций загрязняющих веществ, указанных в ранее выданных разрешениях на специальное водопользование.

В соответствии с пунктом 3 Положения о порядке исчисления размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и составления акта об установлении факта причинения вреда окружающей среде, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 1042, вред окружающей среде считается причиненным в случае сброса сточных вод в окружающую среду без разрешения на специальное водопользование или комплексного природоохранного разрешения, если получение такого разрешения обязательно в соответствии с законодательством.

Распоряжением Президента Республики Беларусь от 12 марта 2020 г. УП «Витебскоблводоканал» освобождено от уплаты возмещения вреда, причиненного окружающей среде, с условием, что высвобождаемые средства должны быть направлены на реализацию мероприятий по строительству очистных сооружений.

Аналогичная ситуация имела место при разработке Министерством архитектуры и строительства, Министерством лесного хозяйства и республиканским государственно-общественным объединением «Белорусское общество охотников и рыболовов» (далее – РГОО «БООР») проектов распоряжений Президента Республики Беларусь «Об освобождении от уплаты возмещения вреда, стоимости незаконно добытой древесины и пользования объектами животного мира», подготовленных в целях недопущения ухудшения финансового состояния некоторых открытых акционерных обществ стекольной промышленности, отдельных государственных лесохозяйственных учреждений и организационных структур РГОО «БООР», а также в целях обеспечения экономических интересов государства в стекольной промышленности, в области ведения лесного и охотничьего хозяйства. Необходимо отметить, что Главой государства по результатам рассмотрения обозначенных вопросов были изданы распоряжения Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2015 г. № 68рп и от 22 мая 2018 г. № 105рп «Об освобождении от уплаты возмещения вреда и стоимости продукции».

Проектом Указа предлагается ввести механизм (порядок) освобождения субъектов хозяйствования и граждан от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, по аналогии с действующим в Республике Беларусь порядком освобождения от административных взысканий и уплаты пеней, определенным Указом Президента Республики Беларусь от 23 июля 2015 г. № 340.

В целях комплексного регулирования обозначенных вопросов, требующих решения по существу на уровне соответствующего акта Главы государства, проектом Указом утверждается Положение о порядке освобождения от возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Принимая во внимание, что принятие решений об освобождении от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, затрагивает вопросы пополнения республиканского бюджета, предлагается принятие решений об освобождении от уплаты денежных средств, связанных с возмещением вреда, причиненного окружающей среде, возложить на Межведомственную комиссию по освобождению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от административных взысканий и уплаты пеней (далее – Комиссия), возглавляемую Министерством финансов, с внесением соответствующих изменений в ее состав и положение о ее работе.

С учетом компетенции государственных органов по вопросам начисления вреда, причиненного окружающей среде, в состав Комиссии предлагается включить представителей Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства лесного хозяйства.

Следует отметить, что проектом Указа не учитываются кадровые изменения, произошедшие по действующему составу Комиссии, поскольку Министерством юстиции подготовлен соответствующий проект Указа Президента Республики Беларусь «Об изменении указов Президента Республики Беларусь» в рамках выполнения поручения Правительства Республики Беларусь от 30 сентября 2020 г. № 10/9996р, которым предусмотрены такие изменения.

Проектом Указа предусматривается установить специальный порядок освобождения юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, решением Комиссии, а также порядок рассмотрения таких ходатайств.

Предлагается действие проекта Указа распространить в отношении: юридических лиц Республики Беларусь, кроме юридических лиц, находящихся в процессе ликвидации;

индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь, кроме индивидуальных предпринимателей, заявивших о прекращении деятельности;

физических лиц Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики

Беларусь и имеющих вид на жительство, действия которых не были связаны с умышленным причинением вреда окружающей среде.

При этом не все желающие смогут ходатайствовать об освобождении от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а только те, у которых:

размер вреда, причиненного окружающей среде, подлежащий возмещению в соответствии с претензией, составляет не менее 1000 базовых величин – для юридических лиц;

размера годового дохода на первое число месяца подачи ходатайства – для физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Также предлагается рассматривать вопрос освобождения от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, не массово, а сугубо индивидуально, применительно к каждой конкретной ситуации с учетом разумного баланса экономических и экологических интересов.

Кроме того, правоприменительная практика показывает, что массовости по подаче ходатайств об освобождении вреда, причиненного окружающей среде, также не возникнет, поскольку согласно данным по итогам 2020 года средняя сумма претензий о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, составленная органами Минприроды, по фактам выявленным в 2020 году, в отношении юридических лиц составила порядка 400 базовых величин, в отношении физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, – более 22 базовых величин.

Выявляются лишь единичные факты причинения юридическими лицами вреда окружающей среде в размере, превышающем 1000 базовых величин, аналогично и в отношении физических лиц.

Следует отметить, что Минприроды и заинтересованные государственные органы не ставят перед собой задачу помочь субъектам хозяйствования избежать ответственности за установленные нарушения, вместе с тем полагают, что возмещение вреда, причиненного окружающей среде, размер которого составляет более 1000 базовых величин, может значительно ухудшить финансовое положение предприятий, что в свою очередь создает напряженную ситуацию в трудовых коллективах.

Проектом Указа устанавливается срок для подачи заявителями ходатайства, который соответствует сроку, указанному в претензии для возмещения вреда, причиненного окружающей среде (2 месяца).

Ограничение срока подачи ходатайства связано с требованиями статей 27 и 55 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь, согласно которым вступившие в законную силу судебные постановления подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Республики Беларусь, а лица, участвующие в деле, имеют право обжаловать судебные постановления, и статей 101³ и 101⁴ Закона

Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми до обращения в суд с требованием о возмещении вреда государственный орган, осуществляющий контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, иная государственная организация в пределах своей компетенции предъявляют лицу, причинившему вред окружающей среде, претензию о возмещении вреда. Предъявление иска о возмещении вреда осуществляется в случае полного или частичного отказа удовлетворить эту претензию.

В этой связи освобождение от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, не может предоставляться после вынесения судебного решения.

В целях предотвращения вредного воздействия на окружающую среду последующей хозяйственной и иной деятельности, устранения нарушений законодательства на субъектов хозяйствования, в отношении которых принимается решение об освобождении от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, возлагается обязанность по применению высвобождаемых денежных средств на осуществление определенных природоохранных мероприятий.

К таким мероприятиям предлагается отнести:

мероприятия, направленные на снижение и (или) предотвращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в том числе внедрение наилучших доступных технических методов, обеспечивающих сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

мероприятия, направленные на снижение и (или) предотвращение сбросов загрязняющих веществ в составе сточных вод, в том числе посредством устройства очистных сооружений;

мероприятия, направленные на уменьшение объемов (предотвращение) образования отходов производства;

мероприятия, направленные на экологическую реабилитацию деградированных (деградирующих) земель, рекультивацию нарушенных земель, восстановление плодородия почв;

мероприятия, направленные на предупреждение повреждения или ухудшения состояния лесов, снижение потерь лесных ресурсов;

иные мероприятия, направленные на сохранение окружающей среды и природопользование.

Направление средств на указанные цели будет решаться применительно к каждому конкретному случаю, согласно поданному ходатайству.

Контроль за направлением высвобождаемых денежных средств предлагается осуществлять Комитету государственного контроля с учетом

специфики его сферы контроля, а также имеющейся практики освобождения от уплаты возмещения вреда распоряжением Президента Республики Беларусь.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

В ходе подготовки проекта Указа изучены Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», Указы Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2005 г. № 520 «О совершенствовании правового регулирования отдельных отношений в экономической сфере» и от 23 июля 2015 г. № 340 «О порядке освобождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от административных взысканий и уплаты пеней» и иные акты законодательства, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения – отсутствуют;

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения – отсутствуют.

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования – международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, непосредственно относящихся к предмету правового регулирования проекта, не выявлено;

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь»

Указ не связан с принятием (изданием) нормативного правового акта в отношении международного договора Республики Беларусь или его проекта.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта – нет.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий издания нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия

Проектом Указа предусматривается введение механизма (порядка) освобождения субъектов хозяйствования и граждан от возмещения вреда, причиненного окружающей среде. В этой связи устанавливается порядок внесения юридическими лицами и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, на рассмотрение Комиссии ходатайств об освобождении от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а также порядок рассмотрения ходатайств и принятия по ним решений.

Издание Указа позволит создать механизм для снятия противоречий, возникающих у субъектов хозяйствования и граждан при возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

С изданием Указа будут устранены пробелы в законодательном регулировании отношений, связанных с имеющейся в стране практикой внесения на рассмотрение Президента Республики Беларусь ходатайств об освобождении возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в случаях, когда такое освобождение будет способствовать предотвращению экономической несостоятельности (банкротства) этих субъектов хозяйствования, поможет сохранить производства, наиболее значимые для Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

Указ не содержит положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Указ соответствует социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития.

Издание Указа не повлечет негативных экологических последствий и направлен на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений

Указ не выносился на публичное обсуждение, так как его положения предусматривают устранение неурегулированных вопросов освобождения субъектов хозяйствования и граждан от возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с изданием нормативного правового акта

В связи с изданием Указа Президента Республики Беларусь «Об изменении Указов Президента Республики Беларусь» потребуется внесение изменений в части корректировки названия Комиссии в Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 июля 2004 г. № 930 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, получивших государственную поддержку и другие преференции».

После вступления в силу с 15 июля 2021 г. Закона Республики Беларусь от 6 января 2021 г. № 90-3 «Об изменении законов по вопросам исполнительного производства» потребуется внести изменение по наименованию Комиссии в статью 52 Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 439-3 «Об исполнительном производстве».