



**НАКОПЛЕННЫЙ  
ВРЕД  
ОКРУЖАЮЩЕЙ  
СРЕДЕ:  
РАЗРУШЕНИЕ  
ЗДОРОВЬЯ И  
БЮДЖЕТОВ**

**GREENPEACE**

2020

**Авторы: И.П. Блоков  
О.Ю. Таргулян  
Е.И. Усов**

## **Оглавление**

### **ОБЪЕКТЫ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Введение	3
Общий анализ ситуации	6
Предложения по совершенствованию законодательной базы	12

### **ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ**

Указатели сокращений	15
Список принятых в работе сокращений	
Введение	18
Общая характеристика проблемы	18
Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления	30
Порядок и подходы к ликвидации накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации и зарубежных правовых системах	36
Выявленные проблемы реализации законодательства и предложения по его совершенствованию	46

### **ОБЪЕКТЫ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ**

## Введение

В течение многих десятилетий промышленность СССР, а теперь и России, старалась свести к минимуму затраты на охрану окружающей среды и её восстановление. В результате появилось множество «горячих точек»: свалки, полигоны, шламонакопители, пруды-отстойники, отвалы горных пород и прочие объекты, многие из которых получили название «объекты накопленного вреда окружающей среде».

Юридическое понятие «накопленный вред окружающей среде» впервые закреплено Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: это вред, «возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены, либо были выполнены не в полном объёме».

После распада СССР и приватизации предприятий новые собственники, стремясь снизить издержки, старались снять с себя ответственность за накопленные отходы и вред, причинённый окружающей среде. Проблемные объекты передавали государству или просто бросали. Этот процесс продолжается до сих пор, во многом из-за отсутствия должного правового регулирования и надзора, недостаточных усилий государства для решения этой проблемы. В итоге бремя по очистке земель перекладывается с обладающего экономическими ресурсами предприятия на муниципальное образование или на государство. Таких случаев в России немало.

В 2017 году в государственную собственность перешёл расположенный в Дзержинске (Нижегородская область) шламонакопитель «Белое море», где хранится около 4 миллионов кубометров опасных отходов. Сметная стоимость проекта его ликвидации (консервации), по оценке подрядной организации, составила 2,217 миллиарда рублей<sup>1</sup>.

Количество объектов накопленного вреда окружающей среде и объём накопленных в них отходов не подсчитаны окончательно, и это вряд ли возможно, так как работа по их внесению в реестр продолжается. Согласно официальным документам, в стране уже накоплено от 40 до 100 миллиардов тонн отходов. Ежегодно в России, по данным Росстата, образуется около 100 миллионов тонн опасных отходов, существенная часть из них не обезвреживается и не утилизируется<sup>2</sup>.

В некоторых случаях объекты накопленного вреда окружающей среде переходят от предприятия в собственность других юридических или физических лиц, в том числе тех, у кого нет достаточных финансовых и иных ресурсов для обеспечения безопасности подобных объектов и их ликвидации.

Объекты накопленного вреда окружающей среде негативно влияют на состояние прилегающих к ним земель, подземных и поверхностных вод, атмосферного воздуха. Концентрации вредных веществ в них могут достигать сотен предельно допустимых концентраций (ПДК), а значит объекты накопленного вреда окружающей среде опасны для жизни и здоровья людей.

---

<sup>1</sup> Сообщение NN.RU 02.08.2017, [https://www.nn.ru/news/more/likvidatsiya\\_belogo\\_morya\\_podorozhala\\_vdvoe/50722651/](https://www.nn.ru/news/more/likvidatsiya_belogo_morya_podorozhala_vdvoe/50722651/)

<sup>2</sup> Блоков И.П., «Окружающая среда и её охрана в России. Изменения за 25 лет», Greenpeace, 2018, <https://greenpeace.ru/wp-content/uploads/2018/11/blokov.pdf>

Общее количество людей, испытывающих на себе негативное воздействие объектов накопленного вреда окружающей среде, неизвестно. По информации Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в 2014 году негативному влиянию таких объектов подверглись более 17 миллионов человек<sup>3</sup>.



*Жилые дома в г.Карабаи, фото Greenpeace/Е.Усов*

Решение проблем, связанных с объектами накопленного вреда окружающей среде, требует больших затрат, а также внесения поправок и дополнений в целый ряд национальных нормативных правовых актов.

Существующее законодательство обязывает предприятия восстанавливать окружающую среду во время осуществления и после прекращения хозяйственной деятельности, определяет порядок возмещения и ликвидации нанесённого природе вреда. Однако эти требования практически не реализуются в силу ряда причин правового и практического характера. Существует большой пласт неурегулированных вопросов, требующих серьёзного подхода в их решении. При этом успех зависит не только от эффективной юридической базы, но и от политической воли государства, так как загрязнителями нередко оказываются крупные производители сырья и продукции, занимающие важные позиции в экономике государства и имеющие широкие лоббистские связи в руководстве страны.

Законодательство, регламентирующее порядок ликвидации хозяйственной деятельности и сопутствующего государственного надзора за соблюдением природоохранных требований, фрагментарное и неполное. Юридические лица могут десятилетиями загрязнять земельные участки, а затем отказываться от них, передавая ответственность за ликвидацию экологического ущерба государству, то есть фактически гражданам России, так как финансироваться все необходимые мероприятия, в том числе по рекультивации земель, будут из налогов и сборов.

---

<sup>3</sup> Нефедьев Н.Б., «ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, И ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭТОЙ СФЕРЕ», Москва, 2014, <http://www.ecoindustry.ru/i/ecoindustry/350/nefedev.pdf>



*Муфицированное тело кулика в шламонакопителе «Чёрная дыра» в г.Дзержинск (Нижегородская область), фото Greenpeace/Е.Усов*

В существующем законодательстве есть нормы, которые позволяют привлечь загрязнителей к ответственности. Однако доказать, что отходы появились на конкретном земельном участке в результате хозяйственной деятельности конкретного лица, проблематично. К примеру, закон не обязывает регистрировать права на земельные участки, возникшие до 2001 года. В разрешительных документах, позволяющих заниматься размещением отходов, не указываются кадастровые номера земельных участков, в границах которых эти отходы можно размещать.

В целом пробелы в законодательстве не позволяют наладить эффективную работу по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и недопущению их возникновения в будущем.

Вышеуказанные причины побудили российское отделение Greenpeace провести исследование и на примере некоторых объектов накопленного вреда окружающей среде показать реальное положение дел, предложить варианты решения проблемы.

Кроме уже внесённых в список объектов накопленного вреда окружающей среде, были выявлены предприятия и принадлежащие или принадлежавшие им объекты, ответственность за которые, по мнению экспертов Greenpeace, перейдёт к государству. Эти объекты содержат сотни миллионов тонн отходов и, с высокой долей вероятности, ликвидировать их будут за счёт бюджета.

Эксперты российского отделения Greenpeace проанализировали соответствующие законодательные акты, выявили ряд проблем в правовом регулировании, разработали конкретные рекомендации и формулировки необходимых поправок в законодательные акты РФ.



*Промзона г.Дзержинск (Нижегородская область), фото Greenpeace/Е.Усов*

В предлагаемом анализе использовался опыт других стран, где на государственном уровне организована достаточно эффективная инвентаризация экологически опасных загрязнённых участков.

### **Общий анализ ситуации**

Основные проблемы обращения с промышленными отходами вызваны тем, что они размещаются без переработки и без финансовых гарантий (обязательств) возмещения вреда окружающей среде со стороны их образателей.

Многие крупные и достаточно успешные коммерческие организации накапливали или накапливают отходы, создавая объекты накопленного вреда окружающей среде, но не создают фонды или иные финансовые резервы для последующей переработки или утилизации этих отходов.

Экономические механизмы для обеспечения последующего обращения с отходами и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде отсутствуют. При этом ряд вполне успешных коммерческих организаций находят законные способы вывести эти объекты из своего владения и оставить проблему властям. В результате ответственность и обязательства по возмещению вреда перекладывается на федеральный бюджет, на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные бюджеты. Классические примеры такой практики: ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде «Белое море» и «Чёрная дыра» в Дзержинске (Нижегородская область), шламонакопители Байкальского ЦБК в Байкальске (Иркутская область).

Часть объектов накопленного вреда окружающей среде, за ликвидацию которых отвечает теперь государство, упомянута в проекте «Чистая страна». В его развитие был разработан федеральный проект «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твёрдых коммунальных отходов», который реализовывал Проектный офис Федерального проекта «Чистая страна» в статусе структурного подразделения ФГБУ «ВНИИ Экология» в рамках Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.14 № 326) и национального проекта «Экология» (утверждён протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 года № 16).



### *Шламонакопители Байкальского ЦБК*

Проект «Чистая страна» предполагал ликвидацию в 2019 году с участием средств федерального бюджета нижеперечисленных объектов<sup>4</sup>:

#### **Кабардино-Балкарская Республика<sup>5</sup>**

Рекультивация земель городского округа Баксан, нарушенных при несанкционированном размещении отходов I–V классов опасности. Объем отходов составляет 60 300 м<sup>3</sup>. На проект выделено 39 034 410 рублей (647 руб/м<sup>3</sup>) в том числе: федеральный бюджет — 36 302 000 рублей, республиканский бюджет — 2 732 410 рублей.

#### **Республика Северная Осетия — Алания<sup>6</sup>**

Ликвидация негативного воздействия Фиагдонского хвостохранилища. Общее количество отходов по состоянию на 01.10.2018 — 3 018 000 тонн. Общая стоимость реализации — 240 359 410 рублей (79,6 руб/т), в том числе: 237 955 820 рублей — федеральный бюджет, 2 403 590 рублей — республиканский бюджет.

Ликвидация негативного воздействия Унальского хвостохранилища. Общее количество отходов — 4 100 000 тонн. Общая стоимость реализации — 405 932 500 рублей (99 руб/т), в том числе: 401 873 175 рублей — федеральный бюджет, 4 059 325 рублей — республиканский бюджет.

#### **Чеченская Республика<sup>7</sup>**

Рекультивация нефтешламовых амбаров и нарушенных земель. Общее количество отходов — до 24 150 тонн. Общая стоимость реализации — 184 997 941 рубль (7 660 руб/т), в том числе: средства федерального бюджета — 175 748 043 рубль, средства регионального бюджета — 9 249 898 рублей.

<sup>4</sup> Общая информация о федеральном проекте «Чистая страна» -

<http://www.vniiecolgy.ru/index.php/natsionalnyj-proekt-chistaya-strana/obshchaya-informatsiya>

<sup>5</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/2%20Kabardino-Balkarskaya%20Respublika.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/2%20Kabardino-Balkarskaya%20Respublika.pdf)

<sup>6</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/4%20Prezentaciya%20Respublika%20Severnaya%20Osetiya-Alaniya.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/4%20Prezentaciya%20Respublika%20Severnaya%20Osetiya-Alaniya.pdf)

<sup>7</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/5%20Chechenskiya%20Respublika%20\(Nefteshlamy\).pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/5%20Chechenskiya%20Respublika%20(Nefteshlamy).pdf)

## **Смоленская область<sup>8</sup>**

Демонтаж зданий ЗАО «Еврогласс». Масса загрязняющих веществ, отходов и их класс опасности: 3 358,99 тонны I–II класса опасности; 29 470,53 тонны III–V класса опасности. Общая стоимость реализации из средств федерального и регионального бюджета (в ценах второго квартала 2014 года с НДС 18 %) — 382 743 300 рублей (11 658 руб/т).

## **Республика Ингушетия<sup>9</sup>**

Рекультивация и экологическая реабилитация территории г. Назрань. Общее количество отходов — 359 709 м<sup>3</sup> I–V класса опасности. Общая стоимость мероприятия — 299 333 820 рублей (832 руб/м<sup>3</sup>), в том числе: средства федерального бюджета — 284 367 130 рублей, средства регионального бюджета — 14 966 000 рублей.

Рекультивация и экологическая реабилитация территории с/п Нестеровское. Общее количество отходов — 251 181 м<sup>3</sup>. I–V класса опасности. Общая стоимость мероприятия — 80 434 710 рублей (320 руб/м<sup>3</sup>), в том числе: средства федерального бюджета — 76 412 970 рублей, средства регионального бюджета — 4 021 710 рублей.

## **Карачаево-Черкесская Республика<sup>10</sup>**

Рекультивация хвостохранилища I очереди горно-обогатительного комбината Урупского месторождения медноколчеданных руд. Объем отходов — 6 320 000 м<sup>3</sup> (II–III класс опасности) Общая стоимость реализации — 734 337 280 рублей (116 руб/м<sup>3</sup>), в том числе: средства федерального бюджета — 675 155 785 рублей, средства регионального бюджета — 35 534 515 рублей.

## **Нижегородская область<sup>11</sup>**

Неорганизованная свалка промышленных отходов бывшего производства ОАО «Оргстекло», «Чёрная дыра». Объем загрязняющих веществ, отходов — 71 500 м<sup>3</sup>. Класс опасности: I–II. Общая стоимость реализации — 2 851 370 567,01 рубля (39 879 руб/м<sup>3</sup>), в том числе: средства федерального бюджета — 2 400 189 932,29 рубля, средства регионального бюджета — 451 180 634,72 рубля.

Шламонакопитель «Белое море» на территории завода «Капролактан». Объем (масса) загрязняющих веществ, отходов — 3 940 000 м<sup>3</sup>. Класс опасности — IV. Общая стоимость реализации — 2 048 916 771,72 рубля (520 руб/м<sup>3</sup>), в том числе: средства федерального бюджета — 1 743 367 866,06 рубля, средства регионального бюджета — 305 548 905,66 рубля.

Кроме того, по данным из разных источников известно о следующих объектах накопленного вреда окружающей среде, за ликвидацию которых отвечают государственные структуры:

---

<sup>8</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/12%20Smolenska%20oblast'.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/12%20Smolenska%20oblast'.pdf)

<sup>9</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/1%20Respublika%20Ingushetiya.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/1%20Respublika%20Ingushetiya.pdf)

<sup>10</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/3%20Karachaevo-CHerkesskaya%20Respublika.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/3%20Karachaevo-CHerkesskaya%20Respublika.pdf)

<sup>11</sup>[http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean\\_country/Presentation/10%20Nizhegorodskaya%20oblast'.pdf](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/%D1%81lean_country/Presentation/10%20Nizhegorodskaya%20oblast'.pdf)

Накопитель кислого гудрона, п. Березовая пойма, Московский район, г. Нижний Новгород<sup>12</sup>. Объём — 50 000 тонн. В собственности администрации Нижнего Новгорода (свидетельство о государственной регистрации права № 52-АЕ 772694 от 04.12.2014).

Промплощадка ОАО «Усольехимпром», Усолье-Сибирское. Организация ликвидирована. Стоимость работ по ликвидации экологического ущерба, накопленного в результате её деятельности, по оценке главы Росприроднадзора Светланы Радионовой, может составить около 2 миллиардов рублей<sup>13</sup>.

Шламонакопители Байкальского ЦБК, Байкальск. Объём отходов — около 5 700 000 кубометров (700 000 кубометров – надшламовая вода), или 6 200 000 тонн. По соглашению Иркутского правительства и «Росгеологией» от 2017 года, сметная стоимость проекта ликвидации оценена в 5 900 000 000 рублей<sup>14</sup>.

Шламонакопитель «Белое море» ВОАО «Химпром» (Волгоградская область). Объём отходов около 4 000 000 тонн. Стоимость ликвидации более 6 000 000 000 рублей<sup>15</sup>.



*Накопитель кислого гудрона, п. Берёзовая пойма., г. Нижний Новгород, фото Greenpeace/Е.Усов*

Чтобы полнее оценить масштаб потенциальных будущих проблем, эксперты российского отделения Greenpeace проанализировали государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО), где собраны данные о большинстве объектов размещения промышленных и твёрдых бытовых отходов (ТБО). Так как количество объектов в базе приближается к 6 000, была сделана выборка. В расчёт принимались только промышленные объекты. Выбирались объекты, соответствующие следующим критериям:

— размещено более 10 миллионов тонн (203 объекта);

<sup>12</sup> <https://rg.ru/2012/08/28/reg-pfo/ecology.html>

<sup>13</sup> Сообщение РИА Новости 10.07.2019, <https://ria.ru/20190710/1556379188.html>

<sup>14</sup> Сообщение Росгеологии от 25.12.2018, <https://www.rosgeo.com/ru/content/interfaks-rosgeologiya-v-hode-ispytaniy-vyasnila-cto-likvidirovat-othody-bcbk-mozhno>

<sup>15</sup> Сообщение «Новости Волгограда» от 27.8.2019. <https://novostivolgograda.ru/news/economy/27-08-2019/beloe-more-volgogradskogo-himproma-prodali-moskovskoy-firme-za-433-tys-rublej>

— размещено более 10 миллионов кубометров, в случаях, если в графе «масса» указан прочерк (17 объектов).

Проверка проводилась с целью выявления потенциальных кандидатов на включение в список объектов накопленного вреда окружающей среде.

В результате проверки компаний из этого списка по ИНН на ресурсе [www.rusprofile.ru](http://www.rusprofile.ru) выявлены компании, находящиеся в процессе ликвидации или ликвидированные. По данным Государственного реестра объектов размещения отходов (ГРОРО)<sup>16</sup> определено количество отходов, размещённых в последние годы на объектах этих компаний:

1. ОАО «Уфалейникель», ИНН 7402001769, организация находится в процессе ликвидации, четыре участка размещения отходов по данным ГРОРО:

— отвал вскрышных пород участка по добыче кварцитов Черемшанского карьера; размещено 112 тыс. тонн в 2014 году;

— отвал гранулированного отвального шахтно-печного шлака (металлургический шлак); размещено 37,6 млн тонн в 2014 году;

— юго-западный отвал вскрышных и вмещающих пород; размещено 43,7 млн тонн в 2017 году;

— восточный отвал вскрышных пород; размещено 17 млн тонн в 2017 году.

2. ООО «Олёмминский рудник», ИНН 2828006816. Организация находится в процессе ликвидации, три участка размещения отходов по данным ГРОРО:

— отвал вскрышных пород; размещено 34 млн тонн в 2015 году;

— отвал отходов (хвостов) сухой магнитной сепарации железных руд; размещено 4,6 млн тонн в 2015 году;

— хвостохранилище отходов (хвостов) мокрой магнитной сепарации железных руд; размещено 2,7 млн тонн в 2015 году.

3. ЗАО «Рудник Апрельково», ИНН 7527006868. Организация находится в процессе ликвидации. Один участок размещения отходов по данным ГРОРО:

— отвал вскрышных пород; размещено 16 млн тонн в 2014 году.

4. АО «Шахта Интауголь», ИНН 1104012669. Организация ликвидирована 27 декабря 2019 года. Один участок размещения отходов и пять шламонакопителей по данным ГРОРО:

— породный отвал; размещено 13,4 млн тонн в 2017 году;

— пять шламонакопителей; суммарно размещено 1,2 млн м<sup>3</sup> в 2017 году.

5. ОАО «Полевский криолитовый завод», ИНН 6626001851. Организация ликвидирована 15 января 2019 года. Пруд-отстойник и два шламоохранилища по данным ГРОРО:

— шламоохранилище № 1, минеральный шлак (шлак сульфата кальция); размещено 10,9 млн тонн в 2017 году;

---

<sup>16</sup> Государственный реестр объектов размещения отходов, <https://uoit.fsrpn.ru/groro>

— шламохранилище № 2, минеральный шлам (шлам сульфата кальция), размещено 1,4 млн тонн в 2017 году;

— пруд-отстойник станции нейтрализации, отходы (осадки) от реагентной очистки сточных вод, размещено 165 тыс. тонн в 2017 году.

Учтены также «Южно-уральский криолитовый завод» и «Ирбинский рудник», с небольшим уставным капиталом и большими убытками. По данным СМИ, они закрыты.

6. АО «Южно-уральский криолитовый завод», ИНН 5605000012. Уставный капитал — 257 тыс. руб., выручка — 14 млн руб., убытки — 108 млн руб. По данным СМИ и собственника (РУСАЛ), завод не работает<sup>17</sup>. Два шламохранилища по данным ГРОРО:

— шламохранилище № 1; размещено 10,8 млн тонн в 2018 году;

— шламохранилище № 2, размещено 4,6 млн тонн в 2018 году.

7. ООО «Ирбинский рудник», ИНН 2423014304. Уставный капитал — 10 тыс. руб., выручка — 118 млн руб., убытки — 39 млн руб. По данным СМИ, это предприятие закрыто<sup>18</sup>. Два отвала вскрышных пород по данным ГРОРО:

— отвал вскрышных пород №3 карьера «Гранатовый»; размещено 114,7 млн тонн в 2015 году;

— отвал вскрышных пород №1 карьера «Восточный»; размещено 38,2 млн тонн в 2015 году.

Таким образом, на объектах по размещению отходов семи предприятий, находящихся в процессе ликвидации, ликвидированных или прекративших свою работу, за последние годы было размещено 350,8 млн тонн отходов. Большая часть этих отходов — 277 млн тонн — являются вскрышными или вмещающими породами, однако 73,8 млн тонн (более 21 %) — это достаточно опасные для окружающей среды и здоровья человека отходы. Высока вероятность того, что ликвидировать данные объекты накопленного вреда окружающей среде придётся за счёт государственного бюджета.



*Шламонакопитель «Белое море» ВАО «Химпром» (Волгоградская область), фото Greenpeace/Е.Усов*

<sup>17</sup> Сообщение компании «РУСАЛ» <https://rusal.ru/about/52/>

<sup>18</sup> Сообщение «Наш Красноярский край» <https://gnkk.ru/articles/chez-khrebty-i-granicy/>

В существующем списке объектов накопленного вреда окружающей среде по состоянию на 12.02.2020 и опубликованном на сайте ФГБУ «ВНИИ Экология»<sup>19</sup> указано 56 (из 164) объектов накопленного вреда окружающей среде в результате промышленной деятельности. Практически нет сомнений в том, что все они будут ликвидироваться за счёт средств федерального и региональных бюджетов. Также нет сомнений в том, что реестр объектов накопленного вреда окружающей среде будет пополняться новыми объектами.

### **Предложения по совершенствованию законодательства**

В рамках проводимых работ были исследованы юридические аспекты ликвидации накопленного вреда окружающей среде с целями:

- выявления пробелов в законодательстве, которые делают возможным для предприятий, природопользователей и загрязнителей окружающей среды не исполнять обязанность по восстановлению окружающей среды и уходить от ответственности за причинение вреда окружающей среде;
- формирования предложений по внесению изменений в законодательство, направленных на предотвращение образования накопленного вреда и совершенствование регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Полный текст исследования приведён в Приложении «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений в области предупреждения образования и ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Основные выводы данной работы:

#### **1. Уход от ответственности**

В законодательстве не урегулирован вопрос о судьбе обязательств по восстановлению природной среды и о возмещении вреда окружающей среде при реорганизации или ликвидации юридического лица, прекращении деятельности индивидуального предпринимателя, владеющих объектами I–III категорий, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, зданиями, строениями, сооружениями и иными объектами. Это позволяет субъектам, фактически причинившим вред окружающей среде, уходить от ответственности, а новым субъектам права пользования объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, не осуществлять мероприятия по восстановлению природной среды, так как негативные изменения в состоянии окружающей среды возникли не в результате их деятельности. Причинённый вред окружающей среде остаётся не возмещённым, и образуются объекты накопленного вреда окружающей среде.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, передавая права на земельные участки и имущественные комплексы-предприятия третьим лицам или отказываясь от прав на земельные участки, могут уходить от ответственности за причинение вреда окружающей среде, так как данные правонарушения часто остаются скрытыми длительный период времени, и выявление этих субъектов с течением времени становится затруднительным, особенно в случае их реорганизации или ликвидации, прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

---

<sup>19</sup> Информационная база государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде по состоянию на 13.12.2019, <http://www.vniiecolgy.ru/index.php/upravlenie-otkhodami/gosudarstvennyj-reestr-ob-ektov-nakoplennogo-vreda-okruzhayushchej-srede>

В связи с этим предлагается установить в законодательстве порядок передачи обязательств по восстановлению природной среды, в том числе по воспроизводству природных ресурсов, при реорганизации или ликвидации юридического лица, прекращении деятельности индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, либо при передаче прав на вышеперечисленные объекты третьим лицам.

## 2. Учёт на стадии планирования

При проектировании объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, не установлено требования о необходимости предусматривать на стадии проектирования способы и порядок вывода этих объектов из эксплуатации, их консервации и ликвидации, и обеспечивать необходимое для этого финансирование. Введение требований об учёте этих аспектов на стадии проектирования позволит предотвратить образование объектов накопленного вреда окружающей среде и обеспечить необходимое финансирование работ по восстановлению природной среды либо, в случае признания объекта объектом накопленного вреда окружающей среде, финансирование работ по его ликвидации как такого объекта.

## 3. Обращение с отходами

В законодательстве имеются противоречия и пробелы в определении мест, где допускается осуществлять различные виды деятельности по обращению с отходами. Перечень объектов, находящихся под охраной от негативного воздействия, оказываемого в результате осуществления деятельности по обращению с отходами, должен быть уточнён, а в отношении водных объектов, учитывая их важность и уязвимость, — расширен. Для упорядочения данных требований необходимо привести к единообразию нормы федеральных законов «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» в части установления запретов на осуществление в границах населённых пунктов и территорий, находящихся под особой охраной, таких видов деятельности по обращению с отходами I–IV классов, как обезвреживание и размещение, а с отходами I–II классов опасности, радиоактивными, медицинскими, биологическими и иными особо опасными отходами — таких видов деятельности, как накопление, обезвреживание и размещение.

## 4. Финансы и страхование

Отсутствуют финансовые инструменты, гарантирующие проведение восстановления природной среды, возмещение вреда окружающей среде и ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде. Вследствие этого восстановление природной среды и возмещение вреда окружающей среде не осуществляется, и образуются объекты накопленного вреда окружающей среде, расходы на ликвидацию которых должны быть профинансированы из бюджетов различных уровней. Это создаёт ситуацию, при которой доходы от деятельности получают одни лица, а расходы по ликвидации последствий такой деятельности должно нести общество.

Для восполнения данного пробела предлагается развивать институт экологического страхования, ввести фонды для финансирования восстановления природной среды и для финансирования ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, предусмотреть иные финансовые инструменты для обеспечения проведения мероприятий по восстановлению природной среды, возмещению вреда окружающей среде и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Механизм стимулирования юридических и физических лиц к участию в ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде совсем не используется. Вместе с тем, создание условий, при которых юридические и физические лица будут заинтересованы в ликвидации объектов НВОС, позволит снять существенную материальную и организационную нагрузку с государства.

#### 5. Введение уголовной ответственности

Уголовная ответственность за невыполнение обязанностей по восстановлению природной среды при выводе объекта из эксплуатации, его консервации и ликвидации не установлена. Административная ответственность не способствует выполнению данных требований ввиду её мягкости и несоответствия наступающим последствиям при оставлении объектов без восстановления природной среды в виде причинения вреда здоровью граждан, массовой гибели животных и иных тяжких последствий.

Предлагается установить уголовную ответственность за непроведение мероприятий по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, при выводе объекта из эксплуатации, его консервации и ликвидации в связи с тем, что объекты НВОС образуются в результате неосуществления данных мероприятий, и тем самым причиняют вред жизни и здоровью физических лиц, нарушая их конституционные права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья.

#### 6. Экологическая экспертиза

Большим недостатком является отсутствие необходимости проведения государственной экологической экспертизы и экспертизы проектной документации в отношении проектной документации по ликвидации объектов НВОС. Проведение данных экспертиз необходимо для обеспечения безопасности человека и охраны окружающей среды и достижения планируемого эффекта от проведённых работ.

#### 7. Открытость информации

Для обеспечения информирования физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления о местонахождении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, целесообразно создать специальный геоинформационный портал, где будет отражаться информация об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также об объектах накопленного вреда окружающей среде.

Кроме того, Greenpeace предлагает сделать необходимым нормативное закрепление обязанности хозяйствующих субъектов рассчитывать стоимость окончательной утилизации (или переработки) накопленных отходов, находящихся в их собственности, причём такой расчёт должен осуществляться ежегодно. Эти суммы должны отражаться в официальных финансовых документах предприятия, ежегодных отчётах и быть доступными для инвесторов и общественности.

# ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Автор: С.Р. Багаутдинова, к.ю.н.

Научные консультанты: Т.В. Злотникова, д.ю.н.; Н.Л. Яблочкина, к.б.н.

## УКАЗАТЕЛИ СОКРАЩЕНИЙ

### УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Конституция Российской Федерации	Конституция РФ
Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»	Закон РФ «О недрах»
Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ	Гражданский кодекс РФ
Федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»	ФЗ об использовании атомной энергии
Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».	Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»
Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»	Федеральный закон «Об экологической экспертизе»
Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ	Уголовный кодекс РФ
Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»
Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»	Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»
Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»	Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»
Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ	Земельный кодекс РФ

Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»	<b>Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ»</b>
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ	<b>КоАП РФ</b>
Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	<b>Федеральный закон «Об охране окружающей среды»</b>
Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ	<b>Градостроительный кодекс РФ</b>
Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»	<b>Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта»</b>
Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»	<b>Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»</b>
Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»	<b>ФЗ о государственной регистрации недвижимости</b>
Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 года № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним»	<b>Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним</b>
Постановление Правительства РФ от 3 октября 2015 года № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности»)	<b>Положение о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности</b>
Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 года № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель»	<b>Правила проведения рекультивации и консервации земель</b>
Постановление Правительства РФ от 4 мая 2018 года № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»	<b>Правила организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде</b>
Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2017 года № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде»	<b>Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде</b>
Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2019 года № 509 «Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу	<b>Требования к составу и содержанию проекта организации работ по сносу</b>

содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства»	<b>объекта капитального строительства</b>
Приказ Минприроды России от 30 сентября 2011 года № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов»	<b>Порядок ведения государственного кадастра отходов</b>
Приказ Минэкономразвития России от 10 января 2015 года № 931 «Об установлении Порядка принятия на учёт бесхозяйных недвижимых вещей»	<b>Порядок принятия на учёт бесхозяйных недвижимых вещей</b>
Приказ Минприроды России от 4 августа 2017 года № 435 «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке»	<b>Критерии категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке</b>
Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 16 «Основные средства» (введён в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 28 декабря 2015 года № 217н)	<b>Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 16 «Основные средства»</b>
Разъяснение КРМФО (IFRIC) 1 «Изменения в существующих обязательствах по выводу объектов из эксплуатации, восстановлению окружающей среды и иных аналогичных обязательствах» (введено в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28 декабря 2015 года № 217н)	<b>Разъяснение КРМФО (IFRIC) 1 «Изменения в существующих обязательствах по выводу объектов из эксплуатации, восстановлению окружающей среды и иных аналогичных обязательствах»</b>
Разъяснение КРМФО (IFRIC) 5 «Права, связанные с участием в фондах финансирования вывода объектов из эксплуатации, восстановления окружающей среды и экологической реабилитации» (введено в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28 декабря 2015 года №217н)	<b>Разъяснение КРМФО (IFRIC) 5 «Права, связанные с участием в фондах финансирования вывода объектов из эксплуатации, восстановления окружающей среды и экологической реабилитации»</b>

### **Указатель терминологических сокращений**

<b>ЕГРН</b>	Единый государственный реестр недвижимости
<b>РФ</b>	Российская Федерация
<b>Субъект РФ</b>	Субъект Российской Федерации
<b>Правительство РФ</b>	Правительство Российской Федерации
<b>Минприроды России</b>	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
<b>ГРОРО</b>	Государственный реестр объектов размещения отходов

## **Введение**

Образование накопленного вреда является следствием несоблюдения требований по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности. Причины, по которым субъекты не соблюдают данные требования, разнообразны. Одной из причин является несовершенство институтов экологического законодательства. К ним относятся недостатки правового регулирования требований по охране окружающей среды, устанавливающие порядок осуществления хозяйственной деятельности, деятельности в области обращения с отходами, возмещения вреда окружающей среде, распоряжения правами на земельные участки. Сам институт ликвидации накопленного вреда окружающей среде также не лишён недостатков и пробелов.

Целями настоящего исследования являются:

— выявление пробелов в законодательстве, которые делают возможным для предприятий — природопользователей и загрязнителей окружающей среды не исполнять обязанность по восстановлению окружающей среды и уходить от ответственности за причинение вреда окружающей среде;

— формирование предложений по внесению изменений в законодательство, направленных на предотвращение образования накопленного вреда и совершенствование регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Для достижения указанных целей были поставлены задачи:

— проанализировать действующее законодательство РФ об охране окружающей среды и отдельные нормы других отраслей законодательства, затрагивающих изучаемую проблему;

— выявить факторы, способствующие образованию накопленного вреда окружающей среде;

— изучить основы правового регулирования порядка предотвращения и ликвидации накопленного вреда окружающей среде в зарубежных правовых порядках;

— изучить правовой режим отдельных земельных участков, где расположены объекты по обращению с отходами или загрязнения химическими веществами, для определения потенциальной возможности признания их объектами накопленного вреда окружающей среде;

— показать возможные правовые способы устранения выявленных пробелов и недостатков правового регулирования.

## **Общая характеристик проблемы**

Природоохранное законодательство предусматривает требования по порядку осуществления хозяйственной деятельности, направленные на предотвращение ухудшения состояния окружающей среды. Однако даже исполнение данных требований приводит к загрязнению окружающей среды, к нарушению и загрязнению используемых земельных участков и причинению вреда другим природным объектам и ресурсам. Это, в свою очередь, может стать причиной загрязнения соседних земель и причинения вреда окружающей среде и её компонентам (атмосферному воздуху, водным объектам, лесам, недрам, животному миру). В отдельных случаях, когда речь идёт о крупных предприятиях, негативное воздействие на состояние окружающей среды может проявиться на больших территориях, повлечь за собой причинение вреда здоровью местного населения и нарушить конституционные права на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (ст. 7, 41, 42 Конституции РФ).

Образование объектов накопленного вреда окружающей среде является следствием недостаточности или отсутствия правового регулирования и проблем с исполнением существующих требований законодательства. Требования законодательства, направленные на предотвращение образования объектов накопленного вреда окружающей среде, относятся ко всему спектру правоотношений, возникающих в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности и при природопользовании.

Негативные последствия для окружающей среды могут возникнуть в результате осуществления деятельности, которая была разрешена уполномоченными государственными органами власти, либо в результате нарушения требований законодательства. В связи с этим предусмотрена различная терминология для обозначения негативных последствий для состояния окружающей среды, наступающих при осуществлении хозяйственной деятельности, и мероприятий, необходимых для их нивелирования. В настоящее время в законодательстве предусмотрены следующие понятия, обозначающие виды мероприятий, которые должны быть проведены в различных ситуациях, и направлены на нивелирование отрицательных последствий для состояния окружающей среды от хозяйственной деятельности:

- 1 — «восстановление природной среды»;
- 2 — «возмещение вреда окружающей среде»;
- 3 — «ликвидация накопленного вреда окружающей среде».

Каждый из перечисленных механизмов должен применяться при определённых условиях и в определённых ситуациях.

1. Понятие *«восстановление природной среды»* используется для обозначения мероприятий по её восстановлению при эксплуатации и при выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Негативное воздействие на окружающую среду, оказанное хозяйственной деятельностью, при условии наличия оформленных в установленном порядке документов (разрешения на строительство, расчётов нормативов допустимых выбросов и сбросов, нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, комплексного экологического разрешения, декларации о негативном воздействии на окружающую среду и т. п.), не является правонарушением. Следовательно, восстановление природной среды не является мерой юридической ответственности и является обязанностью субъекта, в результате деятельности которого произошли отрицательные изменения в состоянии окружающей среды.

Обязанность проведения мероприятий по восстановлению природной среды установлена при строительстве, реконструкции, эксплуатации и выводе объектов из эксплуатации (ст. 37, 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, *проводить мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель* в соответствии с законодательством (ч. 2 ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утверждённой в установленном порядке проектной документации

(ч. 3 ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды (ч. 4 ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Мероприятия по восстановлению природной среды должны осуществляться в соответствии с утверждённой проектной документацией. Однако в законодательстве отсутствуют конкретные требования к подобной документации, к мероприятиям, которые должны быть проведены, и их объёму.

Таким образом, мероприятия по восстановлению природной среды проводятся в том случае, если субъект хозяйственной деятельности соблюдал законодательство в области охраны окружающей среды.

Финансирование восстановления природной среды при выводе объекта из эксплуатации должно быть предусмотрено на стадии эксплуатации объектов. В Международных стандартах финансовой отчетности<sup>20</sup> предусмотрена необходимость учёта стоимости будущих работ по выводу объекта из эксплуатации и его ликвидации в бухгалтерских и финансовых документах предприятия. Согласно п. 16 Международного стандарта финансовой отчетности (IAS) 16 «Основные средства», первоначальная стоимость объекта основных средств включает в себя в том числе первоначальную расчётную оценку затрат на демонтаж и удаление объекта основных средств и восстановление занимаемого им участка, обязанность по осуществлению которых организация принимает на себя либо при приобретении этого объекта, либо вследствие его использования на протяжении определённого периода.

В данном международном стандарте также предусмотрено, что в случае, если на земельном участке осуществляется захоронение отходов или разрабатывается карьер, то срок его полезного использования ограничен и подлежит амортизации с использованием такого метода, который отражает извлекаемые из него выгоды (п. 58). Если первоначальная стоимость земельного участка включает затраты на демонтаж, удаление объектов основных средств и восстановление окружающей среды на этом участке, то эта часть стоимости земельного актива амортизируется на протяжении периода получения выгод от таких затрат (п. 59).

Для оценки существующих обязательств по выводу объектов из эксплуатации, восстановлению окружающей среды и аналогичных обязательств (если они изначально были отражены в первоначальной стоимости актива) было разработано специальное Разъяснение КРМФО (IFRIC) 1 «Изменения в существующих обязательствах по выводу объектов из эксплуатации, восстановлению окружающей среды и иных аналогичных обязательствах». Для обеспечения финансирования вывода объекта из эксплуатации было разработано Разъяснение КРМФО (IFRIC) 5 «Права, связанные с участием в фондах финансирования вывода объектов из эксплуатации, восстановления окружающей среды и экологической реабилитации», в соответствии с которым возможно создание фонда финансирования вывода объектов из эксплуатации, восстановления окружающей среды и экологической реабилитации. Данные фонды

---

<sup>20</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2011 года № 107 «Об утверждении Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации», Международные стандарты финансовой отчетности и Разъяснения международных стандартов, принимаемые Фондом международных стандартов финансовой отчетности, вводятся в действие на территории РФ приказами Минфина России поэтапно. На I этапе признанный документ международных стандартов вступает в силу на территории РФ для добровольного применения организациями в сроки, определённые в этом документе, но не ранее его официального опубликования. На II этапе признанный документ международных стандартов вступает в силу на территории РФ для обязательного применения организациями в сроки, определённые в этом документе // СЗ РФ, 2011, № 10, ст. 1385.

могут создаваться добровольно или в соответствии с требованиями национального законодательства одним или несколькими субъектами хозяйственной деятельности. Их пополнение и расходование средств из них регулируется участниками соглашения о создании фонда. Однако в российское законодательство данные требования не имплементированы, и их выполнение ничем не обеспечено.

За некоторыми исключениями, в законодательстве отсутствуют чёткие нормы о том, что способы и порядок вывода объекта из эксплуатации должны быть предусмотрены на стадии проектирования. К таким исключениям относится абз. 10 п. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах», в котором содержится требование о включении в содержание лицензии на недропользование условий о порядке и сроках подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Также порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии (ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения) в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии (п. 1 ст. 33 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»). Это практически единичные случаи указания в законодательстве на необходимость предусмотреть порядок прекращения хозяйственной деятельности и ликвидации последствий до начала её осуществления.

Обязательное предварительное планирование способов и порядка вывода объектов из эксплуатации позволит заблаговременно аккумулировать необходимые денежные средства для проведения данных работ или предусматривать источники их финансирования.

Финансирование мероприятий по восстановлению природной среды может стать неосуществимым для юридического лица или индивидуального предпринимателя ввиду отсутствия необходимых денежных средств. Для исключения возникновения подобных ситуаций в федеральном законодательстве целесообразно предусмотреть возможность создания специальных фондов либо страхование рисков недостаточности средств для проведения мероприятий по восстановлению природной среды.

Мероприятия по восстановлению природной среды необходимо отграничивать от таких понятий как «мероприятия по охране окружающей среды» (ст. 5, 7, 16.3, 38, 67.1 и др. Федерального закона «Об охране окружающей среды»), «природоохранные мероприятия» (ст. 31.2, 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), «мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды» (ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), «мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду» (ст. 16.3, 17, 67.1, 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Исходя из текста Федерального закона «Об охране окружающей среды», можно сделать вывод, что под ними понимаются мероприятия, проводимые в целях уменьшения негативного воздействия на окружающую среду посредством замены оборудования, которое уменьшает негативное воздействие на окружающую среду. Так, под мероприятиями по снижению негативного воздействия на окружающую среду подразумеваются мероприятия, указанные в ч. 4 ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (например, внедрение наилучших доступных технологий, обеспечение полезного использования попутного нефтяного газа и т. д.)

В отношении отсутствия нормативных дефиниций также необходимо указать на то, что такие понятия, как «размещение объекта», «ввод объекта в эксплуатацию», «эксплуатация объекта», «вывод объекта из эксплуатации», «консервация объекта», «перепрофилирование объекта», в законодательстве не определены либо определены применительно только к отдельным видам деятельности<sup>21</sup>. Применительно к каждому из

---

<sup>21</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 642 «Об утверждении Правил горячего водоснабжения и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от

этапов хозяйственной деятельности не определён состав мероприятий по восстановлению природной среды, которые требует провести Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и которые должны быть указаны в проектной документации. Это делает затруднительным определение начала и конца отдельных стадий хозяйственной деятельности с правовой точки зрения и, следовательно, когда и кем должны быть осуществлены вышеуказанные мероприятия и состав данных мероприятий. Вследствие этого, недостаточная разработанность понятийного аппарата не позволяет в полной мере контролировать исполнение всех требований по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности.

Понятие «ликвидация» используется для определения понятия «снос объекта капитального строительства» в абз. 14.4 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ. Снос объекта капитального строительства определяется как ликвидация объекта капитального строительства путём его разрушения (за исключением разрушения вследствие природных явлений либо противоправных действий третьих лиц), разборки и (или) демонтажа объекта капитального строительства, в том числе его частей.

Порядок сноса объектов капитального строительства урегулирован в главе 6.4 Градостроительного кодекса РФ. В ч. 2 ст. 55.30 данной главы установлено, что в целях сноса объекта капитального строительства застройщик или технический заказчик обеспечивает подготовку проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства в качестве самостоятельного документа. Данный проект не составляется в случае, когда на земельном участке были расположены гараж, не использовавшийся в предпринимательской деятельности, жилой дом, садовый дом, хозяйственные постройки, объекты индивидуального жилищного строительства, объекты, не являющиеся объектами капитального строительства, строения и сооружения вспомогательного использования.

Подготовка проекта организации работ по сносу объекта осуществляется на основании результатов и материалов обследования объекта капитального строительства в соответствии с требованиями технических регламентов, санитарно-эпидемиологическими требованиями, требованиями в области охраны окружающей среды, требованиями безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требованиями к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности (п. 4 ст. 55.30).

В соответствии с Требованиями к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства, в текстовой части проекта должна содержаться в том числе следующая информация, касающаяся вопросов охраны окружающей среды:

- сведения о результатах и материалах обследования объекта капитального строительства, подлежащего сносу (абз. «д»);
- перечень мероприятий, направленных на предупреждение причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде (абз. «р»);
- описание решений по вывозу и утилизации отходов от сноса объекта капитального строительства, в том числе демонтированного оборудования (при наличии такого оборудования) (абз. «с»);
- перечень мероприятий по рекультивации и благоустройству земельного участка (если такая необходимость определена собственником объекта капитального строительства, или собственниками помещений в нём, или застройщиком) (абз. «т»);

---

13 февраля 2006 года № 83» // СЗ РФ, 2013, № 32, ст. 4304; Федеральный закон от 11 июля 2011 года. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2011, № 29, ст. 4281.

— сведения об остающихся после сноса объекта капитального строительства в земле и в водных объектах коммуникациях, конструкциях и сооружениях, сведения о наличии разрешений органов государственного надзора на сохранение этих коммуникаций, конструкций и сооружений в земле и в водных объектах, если наличие такого разрешения предусмотрено законодательством РФ (абз. «у»);

— сведения о наличии согласования с соответствующими государственными органами, в том числе органами государственного надзора, способа сноса объекта капитального строительства путём взрыва, сжигания или иным потенциально опасным способом, перечень дополнительных мер безопасности при использовании потенциально опасных способов сноса (абз. «ф»).

В отношении требования, указанного в абз. «р», которое заключается в наличии в проекте мероприятий, направленных, в том числе, на предупреждение причинения вреда окружающей среде при сносе объектов капитального строительства, необходимо отметить, что это не мероприятия по восстановлению природной среды. Мероприятия по восстановлению природной среды, упомянутые в главе VII Федерального закона «Об охране окружающей среды», очевидно, преследуют другую цель и включают в себя больший объём мероприятий, чем указанные в абз. «р»: в них включается не только действия, направленные на предупреждение причинения вреда окружающей среде при ликвидации объекта. Мероприятия по восстановлению природной среды заключаются, по смыслу норм Главы VII Федерального закона «Об охране окружающей среды», также в приведении земельного участка и других природных объектов в состояние, которое было до начала осуществления хозяйственной деятельности. Следовательно, порядок сноса объектов капитального строительства не охватывает порядка восстановления природной среды и является частью этих мероприятий.

Другим положением данных требований, вызывающим вопросы о его обоснованности, является абз. «т», в соответствии с которым мероприятия по рекультивации и благоустройству земельного участка могут быть предусмотрены в проекте организации работ по сносу объекта капитального строительства в случае, если такая необходимость определена собственником объекта капитального строительства, или собственниками помещений в нём, или застройщиком. Данное положение прямо противоречит требованиям законодательства об охране окружающей среды об обязательности проведения мероприятий по восстановлению природной среды и об обязательности проведения рекультивации земель. Кроме того, собственники объектов не должны выступать в качестве субъектов, принимающих решения о необходимости проведения работ по рекультивации земель, как лица, не обладающие необходимой компетенцией и знаниями в данной области. Публичные интересы в обеспечении восстановления окружающей среды не должны ставиться под угрозу из-за желания или нежелания отдельных субъектов проводить определённые мероприятия.

Условия сноса объектов, указанные в абз. «у» и «ф», также фактически противоречат требованиям законодательства об охране окружающей среды и необходимости полного восстановления природной среды после окончания осуществления хозяйственной деятельности, потенциально могут способствовать причинению вреда окружающей среде и образованию объектов накопленного вреда окружающей среде. Также в них не содержится критериев, руководствуясь которыми органы государственной власти могут принять обоснованное решение о сохранении коммуникаций, конструкций и сооружений в земле и в водных объектах, что не соответствует требованиям о противодействии коррупции.

Таким образом, анализ требований к порядку сноса объектов капитального строительства показывает, что в них практически не учитываются требования по охране окружающей среды. Кроме того, не определяется, как соотносится снос объектов капитального строительства с ликвидацией зданий, строений, сооружений и других объектов как категория Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Представляется, что ликвидация зданий, строений, сооружений и других объектов как категория Федерального закона «Об охране окружающей среды» включает в себя и снос объектов капитального строительства, который должен регулироваться градостроительным законодательством, и восстановление природной среды, порядок которого должен быть установлен в законодательстве об охране окружающей среды. Однако если порядок сноса в законодательстве установлен, порядок восстановления природной среды при сносе объектов и прекращении хозяйственной деятельности практически не отражен.

За несоблюдение требований к охране окружающей среды на данных этапах хозяйственной деятельности предусмотрена административная и уголовная ответственность. Административная ответственность установлена в главе 8 КоАП РФ, в частности, в ст. 8.1 КоАП РФ — за несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства. В качестве наказания за данные деяния предусмотрена ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от одной до двух тысяч рублей, на должностных лиц — от двух до пяти тысяч рублей, на юридических лиц — от двадцати до ста тысяч рублей.

Уголовная ответственность предусмотрена в ст. 246 Уголовного кодекса РФ за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия. В качестве наказания за данные преступления предусмотрена ответственность в виде штрафа (до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года), обязательных работ (до четырёхсот восьмидесяти часов), исправительные работы (до двух лет), принудительных работ (до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трех лет или без такового), лишения свободы (до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трех лет или без такового).

Как видно из приведенных выше норм, уголовная ответственность за несоблюдение экологических требований при выводе объектов из эксплуатации не установлена. Вместе с тем, несоблюдение данных требований может повлечь за собой все перечисленные негативные последствия. Более того, это может быть более общественно опасным деянием, чем деяния, предусмотренные ст. 246 Уголовного кодекса РФ, так как негативное воздействие от объекта накопленного вреда окружающей среде, который образуется в результате невыполнения обязанности по выводу из эксплуатации и ликвидации объекта, может представлять собой более опасный источник воздействия на окружающую среду и здоровье человека, чем действующий объект, в связи с тем, что контроль за его поведением, за его состоянием и реально оказываемым воздействием не осуществляется. Субъект, не осуществивший вывод из эксплуатации и ликвидацию объекта, фактически перекладывает эти расходы на общество.

Таким образом, ужесточение ответственности за нереализацию мероприятий по восстановлению природной среды при выводе объекта из эксплуатации, его консервации или ликвидации необходимо как мера ограждения общества от подобного опасного деяния и как мера стимулирования субъектов к соблюдению требований по охране окружающей среды.

2. *Возмещение вреда окружающей среде* является видом юридической ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды. Основы правового регулирования возмещения вреда окружающей среде закреплены в гл. XIV Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Гражданском кодексе РФ. По общему правилу вред должен быть возмещён юридическими или физическими лицами, причинившими его (ч. 1 ст. 1065 Гражданского кодекса РФ).

Для возложения ответственности по возмещению вреда на определённое лицо необходимо наличие следующих условий: противоправность поведения лица, причинившего вред; наличие вреда; причинно-следственная связь между деянием и последствиями; вина правонарушителя.

В случае если вред был причинён источником повышенной опасности, ответственность будет возложена на его владельца независимо от наличия вины (ст. 1079 Гражданского кодекса РФ). К источникам повышенной опасности относятся в том числе опасные производственные объекты, указанные в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Страхование гражданско-правовой ответственности владельцем источника повышенной опасности является его обязанностью и должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта». Однако действие данного закона не распространяется на отношения, возникшие вследствие причинения вреда окружающей среде (абз. 3 ч. 2 ст. 1). Практически единичным случаем, при котором предусмотрено обязательное страхование ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую среду, является абз. 6 п. 2 ст. 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

Для развития института экологического страхования необходимо принять самостоятельный федеральный закон, регулирующий данные отношения, а до его принятия ввести в другие федеральные законы нормы, в соответствии с которыми будет предусмотрено обязательное экологическое страхование. В первую очередь данные требования необходимо ввести при осуществлении деятельности на объектах I–II категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также при осуществлении деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.

В ч. 2 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что вред окружающей среде, причинённый юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе если на проект осуществляемой ими деятельности имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Вред может быть возмещён либо в натуре (восстановление нарушенного состояния окружающей среды), либо в денежном выражении. Чёткие критерии определения способа возмещения вреда не установлены. Выбор способа возмещения причинённого вреда при обращении в суд осуществляет истец. Суд вправе применить такой способ возмещения вреда, который наиболее полно соответствует целям и задачам природоохранного законодательства (п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде»<sup>22</sup>).

---

<sup>22</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде» // Российская газета, № 280, 11.12.17.

По решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда, вред окружающей среде, причинённый нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещён посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счёт его средств в соответствии с проектом восстановительных работ (ч. 2 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Размер вреда в денежном выражении определяется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учётом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ. При их отсутствии при подсчёте размера вреда используются специально разработанные таксы и методики (ч. 3 ст. 77, пп. 2 ч. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Суммы по искам о возмещении вреда, причинённого окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов (ч. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ).

Вместе с тем, если возмещение вреда в натуре гарантирует проведение работ по очистке окружающей среды и её восстановление в будущем, то возмещение вреда в денежном выражении этого не обеспечивает, так как у данных средств отсутствует целевой характер. В связи с этим полное возмещение вреда в денежном выражении является бессмысленным для реального восстановления окружающей среды.

Срок исковой давности при предъявлении требований о возмещении вреда окружающей среде и её компонентам — 20 лет (п. 3 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Срок исковой давности не распространяется на иски о возмещении вреда жизни и здоровью граждан. Однако срок исковой давности по требованиям о возмещении вреда, причинённого радиационным воздействием окружающей среде, составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (ст. 58 Федерального закона об использовании атомной энергии).

В законодательстве специально указано, что лицом, ответственным за возмещение вреда окружающей среде, должно выступать юридическое или физическое лицо, причинившее вред. Таким образом, им не может быть предприятие как имущественный комплекс, так как оно не является субъектом права. Ответственным за причинение вреда окружающей среде субъектом должно выступать лицо, владеющее предприятием как имущественным комплексом в момент причинения вреда.

Следовательно, привлечь к ответственности юридическое лицо, прекратившее своё существование, невозможно. В то же время предприятие как имущественный комплекс может продолжать свою деятельность и перейти к третьему лицу или быть расформировано на несколько мелких предприятий. Данные факторы затрудняют определение ответственного лица за возмещение вреда окружающей среде и способствуют образованию объектов накопленного вреда окружающей среде.

Решением этой проблемы может стать требование о создании целевых фондов по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде. Это позволит в случае признания объекта объектом накопленного вреда окружающей среде в результате осуществления определённого вида деятельности использовать средства таких фондов для ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде.

Как было указано выше, общим принципом привлечения к ответственности при возмещении вреда окружающей среде является принцип возмещения вреда непосредственным причинителем вреда. При рекультивации земель как форме возмещения вреда в натуре этот принцип учитывается, но не является ключевым.

О вопросе рекультивации земель необходимо отметить следующее. Непосредственно охране земель посвящена глава II Земельного кодекса РФ. В соответствии с ее положениями, на субъектов права пользования землями, в том числе на собственников, возложена обязанность защищать земли от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия (абз. 2 ч. 2 ст. 13 Земельного кодекса РФ).

На лиц, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), возложена обязанность обеспечить их рекультивацию (ч. 5 ст. 13 Земельного кодекса РФ). Таким образом, лицом, обязанным восстановить состояние земель, является не субъект права пользования земельным участком, а лицо, которое причинило вред земельному участку.

Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешённым использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений (ч. 5 ст. 13 Земельного кодекса РФ). Рекультивация земель может выступать и как мера по восстановлению природной среды в случае, если земли были нарушены при проведении работ, на которые имелось разрешение, а не вследствие противоправного поведения.

Порядок проведения рекультивации определён в Правилах проведения рекультивации и консервации земель. В них также конкретизирован порядок определения лиц, ответственных за проведение рекультивации земель. Как и в Земельном кодексе РФ, обязанность по рекультивации земель возлагается на лиц, в результате деятельности которых стала необходимой рекультивация земель. Если эти лица неизвестны, то субъект, на которого налагается обязанность восстановить состояние земель, определяется исходя из вида прав на земельные участки и причины нарушения состояния земель.

Так, разработка проекта рекультивации земель и рекультивация земель, разработка проекта консервации земель и консервация земель обеспечиваются гражданами и юридическими лицами — собственниками земельных участков независимо от причин, по которым потребовалась рекультивация, т. е. были ли нарушены земли в результате антропогенного воздействия или в результате природных явлений.

В случае если участок находится в государственной или муниципальной собственности и не предоставлен в пользование, то рекультивацию должны проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые уполномочены на распоряжение землями. Эти же органы должны проводить рекультивацию, если участок предоставлен в пользование и ухудшение качества земель возникло в результате воздействия природных явлений при условии, что арендаторами, землепользователями, землевладельцами принимались меры по охране земель в соответствии с земельным законодательством.

Рекультивация земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных гражданам или юридическим лицам, осуществляется ими, если ухудшение земель не стало следствием природных явлений, и арендаторами, землепользователями, землевладельцами принимались меры по охране земель в соответствии с земельным законодательством (п. 4 Правил проведения рекультивации и консервации земель).

Определение в законодательстве конкретных субъектов, обязанных восстановить природный объект, которому был причинен вред, имеет огромное преимущество перед

принципом, в соответствии с которым возмещение вреда является исключительной обязанностью причинителя вреда.

Таким образом, в законодательстве принцип «причинитель вреда платит» претерпевает некоторые изменения в сторону принципа ответственности собственника и иных субъектов права пользования земельными участками как лиц, на которых возложена обязанность следить за состоянием природного объекта, находящегося в их пользовании.

В то же время при применении этих норм возникают противоречия с нормами о порядке ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде, так как не вполне ясно, как отграничить объект накопленного вреда окружающей среде от ситуации, при которой необходимо проводить мероприятия по рекультивации земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных в пользование, а субъект, по вине которого был причинен вред и произошли негативные изменения, неизвестен. В первом случае право на организацию работ по ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде предоставлено органам субъектов РФ и органам местного самоуправления. Во втором случае обязанность по рекультивации земель возложена на органы государственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками.

3. *Ликвидация накопленного вреда окружающей среде* в законодательстве не определяется. Под ней можно понимать комплекс мероприятий организационного характера по очистке территорий или акваторий от накопленного вреда окружающей среде.

Понятие «накопленный вред окружающей среде» включает вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Понятие «объект накопленного вреда окружающей среде» подразумевает территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

Выявление объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность и (или) на которых расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов (ч. 1 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В научной литературе подчёркивается неудачность этих формулировок. И. А. Игнатьева<sup>23</sup>, оценивая институт ликвидации накопленного вреда окружающей среде, отмечает, что «новые нормы права позволяют универсально разрешить проблему ликвидации накопленного вреда окружающей среде на различных территориях и акваториях, предусматривают общий комплекс мер и последовательность действий, направленных на ликвидацию такого вреда. В то же время эти нормы в отдельных аспектах отличают неполнота и неконкретность содержания правовых предписаний, что в итоге может отразиться на эффективности ликвидации накопленного вреда окружающей среде», и указывает на неполноту дефиниций. Так, ею выражается мнение о том, что использование «двух союзов („и“, „или“) приводит к констатации двух вариантов фиксирования оснований для начала процесса устранения накопленного вреда окружающей среде. Первый вариант — использование союза „и“ — предполагает, что на определённых территориях/акваториях в прошлом осуществлялась некоторая деятельность и там же находятся бесхозные объекты капитального строительства и

---

<sup>23</sup> См. подробнее: Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. — 2017. — № 2. — С. 164–177.

объекты размещения отходов... Второй вариант — применение в п. 1 ст. 80.1 Закона об охране окружающей среды союза „или“ — в сочетании с определением понятия „объекты накопленного вреда окружающей среде“ из ст. 1 Закона об охране окружающей среды выглядит несколько проще: должны быть установлены территория или акватория, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность или же на которых расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов. Иными словами, допустима констатация только одного из двух оснований, но в любом случае должен быть выявлен накопленный вред окружающей среде — от деятельности или от объектов».

В законодательстве не указаны развернуто признаки объекта накопленного вреда окружающей среде. С одной стороны, это позволяет широко трактовать понятие таких объектов и включать в их число объекты, которые необходимо ликвидировать. С другой стороны, это усложняет отграничение накопленного вреда от вреда окружающей среде. Для понимания прошлого экологического ущерба в литературе предлагался признак недоступности или труднодоступности для привлечения к ответственности его причинителя, который «прекратил хозяйственную деятельность в месте причинения ущерба, ликвидирован или просто неизвестен»<sup>24</sup>. По мнению Игнатъевой<sup>25</sup>, «ясность в этот вопрос могут внести предлагавшиеся в научной литературе указание на период причинения вреда до приватизации<sup>26</sup>, учёт таких обстоятельств, как ситуации причинения вреда прежним собственником (владельцем) источника негативного воздействия, возникшие в связи с некорректным переходом имущественных прав, в частности в ходе приватизации, нередко происходившей без учета экологического фактора; случаи причинения вреда неустановленными лицами либо банкротами; проблемы переселения жителей санитарно-защитных зон»<sup>27</sup>.

Исходя из комплексного толкования норм права о возмещении вреда окружающей среде и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также мнений учёных, в законодательстве необходимо уточнить признаки объекта накопленного вреда окружающей среде, включив в них:

1 — наличие загрязнения на территории (акватории), загрязнение участка недр, наличие иного нарушения земель, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных в пользование третьим лицам;

2 — отсутствие информации о собственниках или владельцах объектов, в том числе зданий, строений, сооружений постоянного и временного характера, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и т. п., расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных в пользование третьим лицам.

В отношении объектов размещения отходов необходимо специально оговорить, что в законодательстве не указано, что подобные объекты могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде только в случае, если их оператор неизвестен и земельные участки не находятся в частной собственности или не предоставлены в пользование на иных правах. Буквальное прочтение норм права позволяет утверждать, что любой объект размещения отходов может быть отнесен к

---

<sup>24</sup> Суздаев И. В. Перспективы правового регулирования прошлого экологического ущерба в Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2. — С. 6–8.

<sup>25</sup> Игнатъева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. — 2017. — № 2. — С. 164 — 177..

<sup>26</sup> Васильева М. И. О юридических направлениях национальной экологической доктрины // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. / Под ред. А.К. Голиченкова. — М., 2002. — Вып. 3. — С. 16.

<sup>27</sup> Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. — 2007. — № 2.

объекту накопленного вреда окружающей среде, что является явным пробелом законодательства.

Мероприятия, включаемые в число работ по ликвидации такого вреда, должны определяться в индивидуальном порядке применительно к каждому объекту накопленного вреда окружающей среде в соответствии с Правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В то же время порядок выбора мероприятий и принятия решений по ним не установлен.

Таким образом, затруднительно разграничить вышеуказанные понятия «восстановление окружающей среды», «возмещение вреда окружающей среде» и «ликвидация накопленного вреда окружающей среде», так как во всех случаях присутствуют негативные изменения в состоянии окружающей среды, возникшие в том числе в результате её загрязнения, и для их ликвидации осуществляются мероприятия, направленные на устранение причинённого вреда. Также в законодательстве не определены конкретные мероприятия, которые необходимо осуществить при проведении каждого из них.

Отличие этих понятий выражается в том числе в следующих аспектах:

- в юридической квалификации деяний, в результате которых наступили последствия осуществления хозяйственной деятельности;
- в юридической квалификации наступивших последствий после осуществления хозяйственной деятельности;
- в способах возмещения вреда или восстановления состояния окружающей среды;
- в субъекте, обязанном проводить работы по восстановлению природной среды, возмещению вреда окружающей среде или ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде;
- в требованиях к документации, в том числе проектной.

## **Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления**

Правовое регулирование обращения с отходами осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», а также другими федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и подзаконными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

В Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» выделяются следующие виды деятельности по обращению с отходами: сбор, накопление, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов.

Ко всем видам деятельности по обращению с отходами предъявляются требования, которые касаются выбора места их осуществления, проведения экспертиз (государственной экологической экспертизы, градостроительной экспертизы, санитарно-эпидемиологической экспертизы и иных видов экспертиз), оформления различных разрешительных документов (лицензии, разработка и утверждение нормативов образования отходов, лимитов на размещение отходов, разрешений на выбросы), прохождения учёта, подачи отчётности и т. д. Конкретные требования зависят от вида деятельности по обращению с отходами, вида и класса опасности отходов.

*Государственная экологическая экспертиза* должна быть проведена в отношении проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектной документации на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проектов вывода из эксплуатации указанных объектов, проектов рекультивации земель, нарушенных при размещении

отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности (абз. 7.2 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

При этом требование о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы на проектную документацию объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V класса опасности, не применяется в случае, если такие объекты введены в эксплуатацию или разрешение на строительство выдано после вступления в силу Федерального закона от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>28</sup> и до дня вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>29</sup>, то есть в период с 1 января 2007 года до 11 января 2009 года<sup>30</sup>.

*Лицензированию* подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности. Деятельность по накоплению отходов, то есть складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения, лицензированию не подлежит.

Лицензирующим органом является Росприроднадзор, а также уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий по лицензированию деятельности по обращению с отходами (ст. 5.1 Федерального закона «Об обращении с отходами»).

Лицензионные требования установлены в Положении о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности.

Одним из лицензионных требований выступает наличие у соискателя лицензии прав на здания, строения, сооружения, предназначенные для осуществления деятельности по обращению с отходами. Наличие прав на земельные участки, на которых они расположены, лицензионным требованием не является. Так как в ЕГРН пока что информация о расположении определённых объектов недвижимости в границах определённых земельных участков содержится редко, выявить конкретное место осуществления деятельности по обращению с отходами крайне затруднительно. Загрязнение окружающей среды в результате осуществления деятельности по обращению с отходами часто происходит через земельный участок, в границах которых она осуществляется. Поэтому информация о кадастровых номерах и границах земельных участков, в границах которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, необходима для определения подверженных негативному воздействию территорий и обеспечению использования земель в строгом соответствии с их целевым назначением.

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2006, № 52, ст. 5498.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2009, № 1, ст. 17.

<sup>30</sup> См. подробнее: Письмо Росприроднадзора от 10 сентября 2014 года № ВК-03-03-36/13927 «О направлении позиции» (вместе с Письмом Минприроды России от 5 сентября 2014 года № 05-12-44/20156 «О ведении государственного реестра объектов размещения отходов») // Нормирование в строительстве и ЖКХ, № 5, 2014 (письмо Минприроды России).

Также подтверждается Постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 23.01.2015 по делу № А33-9873/2014 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс».

Для получения лицензии необходимо положительное заключение государственной экологической экспертизы в отношении объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V класса опасности (за исключением случаев, когда объект был введен в эксплуатацию в период с 1 января 2007 года по 11 января 2009 года).

Отсутствие требования о наличии страхования ответственности за причинение вреда окружающей среде при осуществлении деятельности по обращению с отходами в качестве одного из лицензионных требований является большим недостатком правового регулирования отношений в области обращения с отходами, особенно с отходами I–II классов опасности. Введение данной нормы сделает более ответственным отношение субъектов, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, к охране окружающей среды.

Как отмечено выше, предприятие может осуществлять накопление отходов на земельном участке, который находится в его пользовании, без получения лицензии на обращение с отходами, если срок накопления отходов составляет не более одиннадцати месяцев. Места накопления отходов должны соответствовать требованиям, указанным в ст. 13.4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», в СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления»<sup>31</sup>. Конкретизация данных требований может быть осуществлена в региональных нормативных документах.

Размещение (хранение и захоронение) отходов может быть осуществлено также на территории предприятия при условии получения лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности по обращению с отходами, или отходы могут быть переданы для этих целей третьему лицу, также обладающему необходимой лицензией.

Приостановление действия лицензии возможно в случае грубого нарушения лицензионных требований, указанных в п. 3 и п. 4 Положения о лицензировании деятельности по обращению с отходами. К ним относятся, например, отсутствие необходимых для выполнения заявленных работ зданий, строений, сооружений, оборудования и установок; допуск к деятельности в области обращения с отходами лиц, не имеющих профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I–IV классов опасности; использование объекта размещения и (или) обезвреживания отходов I–IV классов опасности с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, повлекшее за собой последствия, установленные п. 11 ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». В число подобных последствий включено возникновение угрозы причинения или причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде.

Лицензия может быть аннулирована только по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии, если в установленный срок не были устранены нарушения требований законодательства, выявленные в ходе проведения проверки (п. 12 ст. 20 Федерального закона «О лицензировании»).

*Нормирование допустимого воздействия на окружающую среду* в области обращения с отходами заключается в следующем. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I и II категорий, разрабатывают нормативы образования отходов и лимиты на

---

<sup>31</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 года № 80 «О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7.1322-03» (вместе с СанПиН 2.1.7.1322-03. 2.1.7. Почва. Очистка населённых мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 30 апреля 2003 года) // Российская газета. — № 100, 28.05.03.

их размещение. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, представляют отчётность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов. При осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах IV категории, разработка нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и представление отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов не требуются (ст. 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Объект размещения отходов должен быть внесён в *Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО)*. В ГРОРО вносится в том числе информация о местонахождении объекта по коду Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (ОКАТО) и наименование ближайшего населенного пункта (п. 19 Порядка ведения государственного кадастра отходов). Кадастровый номер земельного участка, в границах которого осуществляется деятельность по обращению с отходами, а также кадастровые номера объектов недвижимости, на которых осуществляется данная деятельность, не указываются.

Информация, содержащаяся в лицензии на осуществление определённых видов деятельности, может отражать различную информацию о лицензиате и условиях осуществления определённой деятельности. Вместе с тем в справочно-правовых системах и в сети Интернет отсутствует информация о нормативных правовых актах, устанавливающих требования к информации, которая должна содержаться в лицензии на осуществление деятельности по обращению с отходами. В связи с этим не удаётся определить, должна ли указываться в лицензии информация о кадастровых номерах земельных участков, в границах которых осуществляется подобная деятельность. В перечне требований к информации, которая должна предоставляться для получения лицензии, информация о кадастровых номерах земельных участков отсутствует.

Отсутствие информации о кадастровых номерах земельных участков и объектов недвижимости, на которых осуществляется деятельности по обращению с отходами, в ГРОРО и отсутствие требования об отражении этой информации в содержании лицензии делает затруднительным определение конкретного местонахождения такого предприятия, так как адресные ориентиры не позволяют это сделать точно. Наличие информации о кадастровых номерах будет способствовать соотнесению деятельности и места её осуществления, более быстрому выявлению субъектов, ответственных за нарушение требований в области охраны окружающей среды, а также информированию общества о видах деятельности, которые осуществляются на конкретной территории.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, обязаны проводить *мониторинг* состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов (абз. 8 ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

При *выборе места размещения объекта* по обращению с отходами имеет значение вид деятельности по обращению с отходами. При выборе земельного участка, на котором предполагается строительство объекта размещения отходов, должны быть соблюдены следующие требования:

— статьи 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» о проведении специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований (в том числе инженерных изысканий);

— санитарно-эпидемиологического законодательства об установлении санитарно-защитных зон в соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 года. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03

„Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов“»<sup>32</sup>.

Специальные требования предъявляются к выбору места размещения отходов и отдельно к выбору места захоронения отходов. Под размещением отходов понимается их хранение и захоронение. Хранение отходов определяется в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» как складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения. Под захоронением понимается изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду.

Согласно п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», запрещено:

— размещение отходов I–IV классов опасности и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

— захоронение отходов I–IV классов опасности и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов.

Частью 5 статьи 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», запрещается захоронение отходов в границах населённых пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Запрещается захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

Данные нормы имеют ряд недостатков и противоречий. Так, в законодательстве не определено понятие «территории, прилегающие к городским и сельским поселениям», поэтому данная норма практически не применима на практике и не обеспечивает охрану окружающей среды. Более того, она не соответствует системе норм санитарно-эпидемиологического законодательства, устанавливающих требования к порядку установления и режиму санитарно-защитных зон. Санитарно-эпидемиологическое законодательство устанавливает только порядок определения размеров санитарно-защитных зон объектов размещения отходов и виды объектов, которые не должны располагаться в их границах. При этом не учитывается месторасположение границ населённых пунктов.

Это означает, что границы санитарно-защитной зоны могут пересекаться с границами населённого пункта, но при условии соблюдения требований о запрете на размещение в границах санитарно-защитной зоны указанных в законодательстве объектов. Например, в её границах не должны располагаться объекты жилой застройки. В то же время поликлиники и гостиницы там размещать допускается.

Так как в населённых пунктах могут выделяться различные территориальные зоны, в том числе производственные и иные, то в их границах могут располагаться практически любые объекты. Поэтому формально в границах населённых пунктов могут

---

<sup>32</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 года № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 „Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов“» // Российская газета. — № 28, 09.02.08.

осуществляться все виды деятельности по обращению с отходами, в том числе их обезвреживание (включая сжигание), за исключением захоронения отходов производства и потребления в силу прямого запрета, установленного в п. 5 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Кроме того, из данной нормы следует, что на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов разрешено хранить отходы в целях их утилизации и обезвреживания, а также осуществлять другие виды деятельности по обращению с отходами.

В связи с этим необходимо активно развивать законодательство в части конкретизации требований к местам, где запрещается осуществлять деятельность по обращению с отходами, в первую очередь их обезвреживание, накопление и размещение. Так, необходимо привести в соответствие требования Федерального закона «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» в части регулирования мест, где разрешено и запрещено осуществлять различные виды деятельности по обращению с отходами. Кроме того, необходимо уточнить: перечень мест, где запрещены различные виды деятельности по обращению с отходами; перечень таких видов деятельности по обращению с отходами; виды и классы опасности отходов, деятельность с которыми запрещено осуществлять в определённых местах.

Субъекты, в чьем пользовании находится земельный участок, на котором расположен объект размещения отходов, независимо от использования такого объекта должны соблюдать требования законодательства по обращению с отходами<sup>33</sup>. Например, на них накладывается обязанность по надлежащей эксплуатации объектов размещения отходов, даже если подобные объекты не используются или были созданы предыдущими пользователями земельного участка.

Вопрос об очистке земельных участков, которые не были предоставлены в пользование юридическим или физическим лицам и на которых располагались несанкционированные места размещения отходов, в настоящее время должен решаться в соответствии с нормами о ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Ранее такие земли по общему правилу подлежали очистке органами местного самоуправления в рамках их полномочий по благоустройству территории<sup>34</sup>. Очистка лесных участков, загрязнённых бытовыми и промышленными отходами и не находящихся в собственности муниципального образования, была отнесена к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти<sup>35</sup>.

Ввиду вступления в силу новой главы о порядке ликвидации накопленного вреда окружающей среде, имеются некоторые противоречия между данной главой и нормами, регуливающими рекультивацию земель, в части возложения обязанностей на определённых субъектов, обязанных осуществлять мероприятия по ликвидации накопленного вреда и по рекультивации земель. Так, даже если у объекта размещения отходов есть оператор, такой объект можно отнести к объектам накопленного вреда окружающей среде, которые могут ликвидировать органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. В то же время, в соответствии с порядком рекультивации земель, рекультивацию должен проводить субъект, в чьей собственности или в чьём пользовании находится земельный участок. Кроме того,

<sup>33</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24 апреля 2012 года по делу № А75-5952/2011 // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> См., напр.: Апелляционное определение Приморского краевого суда от 29 июня 2017 года по делу № 33а-6445/2017 // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 года № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования „Североуральский городской округ“» // СЗ РФ, 2015, № 42, ст. 5858.

согласно требованиям о порядке вывода объектов из эксплуатации и их ликвидации, мероприятия по восстановлению природной среды должен осуществлять субъект, осуществляющий хозяйственную деятельность.

Таким образом, для упорядочения отношений по восстановлению природной среды, возмещению вреда окружающей среде и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде необходимо уточнить признаки объектов накопленного вреда окружающей среде, чтобы в их число не могли быть включены объекты собственников или иных субъектов, права пользования которыми выявить не удалось.

## **Порядок и подходы к ликвидации накопленного вреда окружающей среде в России и зарубежных правовых системах**

Порядок ликвидации накопленного вреда окружающей среде регулируется:

- главой XIV.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»;
- Правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- Правилами ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде;
- Критериями категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» субъектам РФ полномочия по нормативно-правовому регулированию отношений по выявлению и оценке объектов накопленного вреда не предоставлены. Однако фактическое отсутствие правового регулирования большей части этих отношений в федеральном законодательстве и переложение осуществления мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в большинстве случаев на региональный уровень предполагает, что субъекты РФ могут осуществлять нормативно-правовое регулирование этих вопросов, а также принимать решения о финансировании осуществления работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Объект накопленного вреда окружающей среде должен быть выявлен, включен в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, отнесен к определённой категории. Организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде вправе осуществлять органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством РФ, организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды (в настоящее время подобные случаи не установлены).

При выявлении объекта накопленного вреда окружающей среде органы государственной власти или местного самоуправления уведомляют об этом Министерство природных ресурсов и экологии РФ путём подачи заявления о включении объекта в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

К заявлению прилагаются материалы выявления и оценки объекта. Оценка объекта накопленного вреда окружающей среде включает в себя установление фактических данных, указанных в п. 2 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

- объёма или массы загрязняющих веществ, отходов и их классов опасности;
- площади территорий и акваторий, на которых расположен объект накопленного вреда окружающей среде, категории и видов разрешённого использования земель;
- уровня и объёма негативного воздействия на окружающую среду, включая способность загрязняющих веществ к миграции в иные компоненты природной среды, возможность загрязнения водных объектов, в том числе являющихся источниками

питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, возможность возникновения экологических рисков;

— наличия на объектах накопленного вреда окружающей среде опасных веществ, указанных в международных договорах, стороной которых является Российская Федерация;

— количества населения, проживающего на территории, окружающая среда которой испытывает негативное воздействие вследствие расположения объекта накопленного вреда окружающей среде;

— количества населения, проживающего на территории, окружающая среда которой находится под угрозой негативного воздействия вследствие расположения объекта накопленного вреда окружающей среде.

В случае включения объекта в государственный реестр, осуществляется категорирование данного объекта в соответствии с Критериями категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке. В соответствии с данными Критериями осуществляется оценка объекта накопленного вреда путём определения баллов в зависимости от различных факторов (например, массы отходов и их класса опасности, количества населения, проживающего на территории, окружающая среда которой находится под угрозой негативного воздействия и т. п.).

Порядок осуществления работ по ликвидации регулируются Правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Работы осуществляются исполнителем, определяемым заказчиком в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 4).

Организация работ по ликвидации накопленного вреда включает в себя:

а) проведение необходимых обследований объекта, в том числе инженерных изысканий;

б) разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда (далее — проект);

в) согласование и утверждение проекта;

г) проведение работ по ликвидации накопленного вреда;

д) осуществление контроля и приемку проведённых работ по ликвидации накопленного вреда.

В отношении правового регулирования ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде можно указать на следующие пробелы и недоработки, на которые указывают в научных работах. Г. В. Выпханова и Н. Г. Жаворонкова выделяют среди прочих такие недостатки нового института, как отсутствие возможности участия граждан, юридических лиц, общественных организаций в формировании реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, нерешённость вопроса о финансовых и технологических механизмах выявления, оценки и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, отсутствие механизмов предупреждения образования новых объектов накопленного вреда окружающей среде. Также они указывают на большие правовые пробелы в порядке выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, так как Правительством РФ не утвержден перечень случаев, когда выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводится федеральными органами исполнительной власти, и проведение мероприятий по выявлению, оценке и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде является правом, а не обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>36</sup>.

Не урегулирован вопрос признания объектов капитального строительства или объекта размещения отходов бесхозным: не определены признаки, которые позволяют

---

<sup>36</sup> См. подробнее: Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Правовое регулирование возмещения вреда окружающей среде в современных реалиях // Экологическое право. — 2018. — № 5. — С. 5–12.

причислить объекты к бесхозным, и процедура, которая позволила бы сделать вывод о том, что собственника нет.

Согласно п. 1 ст. 225 части I Гражданского кодекса РФ, бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Однако согласно позиции Президиума ВАС РФ, отсутствие государственной регистрации права собственности лица на спорный объект само по себе не может являться основанием для признания его бесхозным.

В соответствии с требованиями законодательства, объекты недвижимости, которые необходимо признать бесхозными, подлежат постановке на учёт согласно Порядку принятия на учёт бесхозных недвижимых вещей по заявлению органов местного самоуправления (или исполнительного органа государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). При этом постановка объекта на учёт как бесхозного не лишает прав на такой объект недвижимости.

Отсутствие регистрации прав в ЕГРН не свидетельствует о том, что на земельный участок отсутствуют права, так как документы и права, государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ч. 9 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»). Также признаются действительными и имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРН выданные после введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» до начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав по форме, утверждённой Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, документы о предоставлении прав на земельные участки, выданные на бланках предыдущего образца.

Признание объекта капитального строительства бесхозным также затруднительно, так как обычно объекты капитального строительства использовались кем-либо либо были построены на земельном участке, который был предоставлен в пользование. Это позволяет презюмировать, что объект был построен землепользователем, либо было выдано разрешение на строительство объекта, либо имеются иные обстоятельства фактического и правового характера, указывающие на то, что объект кому-либо принадлежит.

Таким образом, в части признания объектов недвижимости бесхозными необходимо развить правовое регулирование в части регулирования порядка выявления их собственников и иных владельцев, чтобы обеспечить неприкосновенность права частной собственности с одной стороны, и с другой принудить данных субъектов использовать объекты в соответствии с целевым назначением, восстановить природную среду или возместить вред окружающей среде.

Законодательство прямо не указывает на то, в чём заключается отличие ликвидации накопленного вреда окружающей среде от возмещения вреда окружающей среде. Положения законодательства позволяют прийти к выводу, что ликвидация вреда подразумевает под собой проведение реальных мероприятий, направленных на очистку территории или акватории и восстановление предыдущего состояния окружающей среды. Ликвидация вреда осуществляется за счёт средств государственного (федерального или регионального) или муниципального бюджетов. Согласно п. 2 ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде вправе осуществлять органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Организация

работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде включает в себя проведение необходимых обследований, в том числе инженерных изысканий, разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, его согласование и утверждение, проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, контроль и приемку выполненных работ. Как указывает И. А.Игнатьева, под ликвидацией накопленного вреда окружающей среде «прежде всего имеется в виду комплекс определённых административных процедур и полномочий в области экологического управления. Реализация правоположений о накопленном вреде обусловлена выполнением функций планирования, учёта, контроля и финансирования природоохранных мероприятий, связана с реализацией широкого спектра мер организационного характера (оценка, определённая классификация и др.)»<sup>37</sup>.

В свою очередь, возмещение вреда окружающей среде возможно как путём осуществления мероприятий по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, то есть в натуре, так и компенсацией вреда в денежном выражении. Источником финансирования мероприятий по возмещению вреда окружающей среде являются средства причинителя вреда. Субъект, виновный в причинении вреда окружающей среде, обязан его возместить в полном объёме. Кроме того, восстановление нарушенного состояния окружающей среды не освобождает субъект, причинивший вред окружающей среде, от обязанности возместить его.

Вместе с тем, в РФ отсутствуют финансовые инструменты, гарантирующие проведение восстановления природной среды, возмещение вреда окружающей среде и ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде. Вследствие этого восстановление природной среды и возмещение вреда окружающей среде не осуществляются, и образуются объекты накопленного вреда окружающей среде, расходы на ликвидацию которых должны быть профинансированы из бюджетов различных уровней. Это создает ситуацию, при которой доходы от деятельности получают одни лица, а расходы по ликвидации последствий такой деятельности должно нести общество.

Для восполнения данного пробела предлагается развивать институт экологического страхования, ввести фонды финансирования восстановления природной среды и фонды финансирования ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, предусмотреть иные финансовые инструменты для обеспечения проведения мероприятий по восстановлению природной среды, возмещению вреда окружающей среде и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Объекты накопленного вреда окружающей среде можно классифицировать в зависимости от видов экономической деятельности, в результате осуществления которых такие объекты были образованы. К наиболее ярким примерам можно отнести деятельность Министерства обороны РФ, деятельность в области добычи полезных ископаемых, в области добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки и т. п. в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД).

В связи с этим одним из способов финансирования мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде может быть установление обязанности формировать фонды финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде для определённой группы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют определённый вид экономической деятельности. Например, ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде, образовавшихся в результате осуществления деятельности по транспортировке нефти и нефтепродуктов, может быть профинансирована из средств фонда, созданного

---

<sup>37</sup> См. подробнее: Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. — 2017. — № 2. — С. 164–177.

субъектами, осуществляющими деятельность по транспортировке нефти. Это может способствовать уменьшению образования объектов накопленного вреда окружающей среде, так как субъекты, создающие фонд, будут более строго следить за возмещением вреда окружающей среде при транспортировке нефти и нефтепродуктов. В случае же отсутствия информации о субъекте, в результате деятельности которого вред был причинён, работы будут профинансированы из средств фонда. Также может быть предоставлена возможность использовать другие финансовые инструменты, например, страхование ответственности причинения вреда окружающей среде.

К пробелам в правовом регулировании порядка выявления объектов накопленного вреда можно отнести отсутствие регулирования отдельных важных аспектов ведения реестра объектов накопленного вреда окружающей среде. Так, в реестре отражается месторасположение объекта накопленного вреда окружающей среде через указание на его расположение в определённом муниципальном образовании и не указывается его точное месторасположение. Вследствие этого общество не располагает точной информацией. Современные технологии позволяют указывать месторасположение объектов на картах в электронном виде. Отражение на геоинформационных порталах расположения объектов накопленного вреда окружающей среде позволит решить данный аспект ведения государственного реестра.

Также не урегулировано большое количество таких процедурных вопросов, как:

- порядок проведения инвентаризации территорий и акваторий;
- порядок выявления субъектов, являющихся владельцами объектов, которые могут быть признаны объектами накопленного вреда окружающей среде;
- порядок рассмотрения представленных материалов, обосновывающих отнесение объекта к объектам накопленного вреда окружающей среде;
- порядок ведения реестра;
- порядок принятия решения о включении или об отказе во включении в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде;
- порядок отнесения к определённой категории и к приоритетным объектам, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке;
- состав информации о характеристиках объектов накопленного вреда окружающей среде и отражение информации о ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде;
- порядок принятия решения о начале работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде;
- требования к составу проектной документации работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде;
- отсутствие обязательных экспертиз в отношении проектной документации;
- порядок рассмотрения и утверждения конкретных проектов работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, о выборе используемых при этом технологий.

Все эти пробелы создают правовую неопределённость и увеличивают коррупционные факторы при реализации требований законодательства о ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Каждый из них требует детальной проработки в рамках общей концепции развития законодательства, регулирующего предотвращение образования и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде. Для их заполнения необходимо развить положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» и принять большое количество специальных нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Большим недостатком является отсутствие необходимости проведения государственной экологической экспертизы и экспертизы проектной документации в отношении проектной документации по ликвидации объектов накопленного вреда

окружающей среде. Проведение данных экспертиз необходимо для обеспечения безопасности человека и охраны окружающей среды и достижения планируемого эффекта от проведённых работ.

В законодательстве не установлена возможность ведения субъектами РФ региональных реестров объектов накопленного вреда окружающей среде. Это можно толковать как невозможность самостоятельного ведения ими подобных перечней. С одной стороны, это усиливает контроль за включением объектов в число объектов накопленного вреда окружающей среде и способствует целевому расходованию средств из бюджета. С другой стороны, подобные региональные реестры объектов накопленного вреда окружающей среде в отдельных субъектах РФ ведутся, и в них включаются в том числе объекты накопленного вреда окружающей среде, не отражённые в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде, размещённом на официальном сайте Минприроды России и на сайте ФГБУ ВНИИ охраны окружающей среды (ФГБУ «ВНИИ Экология»).

В связи с этим для упорядочения ведения реестров объектов накопленного вреда окружающей среде и расходования средств из бюджетов различных уровней целесообразно установить возможность ведения реестра объектов накопленного вреда окружающей среде на федеральном и региональном уровнях, с отнесением к федеральному уровню объектов накопленного вреда окружающей среде, которые в соответствии с Критериями категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, набрали определённое количество баллов. В зависимости от отнесения объектов накопленного вреда окружающей среде к тем, которые вносятся в федеральный реестр, и к тем, которые вносятся в региональные реестры, можно определить организатора и источники финансирования работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Механизм стимулирования юридических и физических лиц к участию в ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде совсем не используется. Вместе с тем, создание условий, при которых юридические и физические лица будут заинтересованы в ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, позволит снять существенную материальную и организационную нагрузку с государства. В качестве стимулирования может выступать предоставление определённых льгот, например, при предоставлении земельных участков, на которых был ликвидирован накопленный вред окружающей среде, в пользование в упрощённом порядке, уменьшение размеров платежей за природопользование или негативное воздействие и т. п.

Немаловажны вопросы предотвращения образования объектов накопленного вреда окружающей среде. Одним из факторов, способствующих возникновению объектов накопленного вреда окружающей среде, является действующий подход к судьбе обязательств по восстановлению природной среды при выводе объектов из эксплуатации и по возмещению вреда окружающей среде при передаче прав на земельные участки и при отказе от прав на них, а также при передаче прав на объекты негативного воздействия на окружающую среду.

Передача прав на земельный участок и на объекты негативного воздействия на окружающую среду не влечет за собой прекращения обязанностей по проведению мероприятий по восстановлению природной среды и возмещению вреда окружающей среде. В то же время срок исковой давности по возмещению вреда, причинённого окружающей среде, составляет двадцать лет. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, передавая права на земельные участки или имущественные комплексы-предприятия третьим лицам или отказываясь от прав на земельные участки, могут уходить от ответственности за причинение вреда окружающей среде, так как данные правонарушения часто остаются скрытыми длительный период времени, и выявление этих субъектов с течением времени становится затруднительным, особенно в

случае их реорганизации или ликвидации, прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

В отношении процедуры отказа от права собственности на земельный участок необходимо отметить следующее. Порядок отказа от права собственности на земельные участки регулируется ст. 53 Земельного кодекса РФ. Отказ от права собственности осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган регистрации прав (Росреестр). Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права и возникает у муниципального образования (городского округа, городского или сельского поселения, либо, в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории, у муниципального района по месту расположения земельного участка) (ст. 56 Федерального закона о государственной регистрации недвижимости). При этом, согласно ст. 236 части I Гражданского кодекса РФ, отказ от права собственности не влечёт прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом.

При отказе от права собственности на земельный участок за предыдущим собственником сохраняется ответственность за вред, причинённый им земельному участку и окружающей среде. В то же время возникновение права собственности муниципального образования на земельный участок, от которого собственник отказался, осуществляется без проверки или административного обследования земельного участка. Муниципальное образование, в чью собственность переходит такой земельный участок, не обязано проверять его состояние (наличие объектов недвижимости, загрязнения, отходов и т. п.). Хотя иск о возмещении вреда окружающей среде к прежнему владельцу может быть подан в течение двадцати лет, чем позже будет выявлено неблагоприятное состояние земельного участка и окружающей среды, тем более затруднительно будет доказать, что вред был причинён предыдущим владельцем, а не третьими неизвестными лицами.

Таким образом, учитывая, что выявление субъектов, фактически причинивших вред окружающей среде или в результате деятельности которых был образован объект накопленного вреда окружающей среде, часто затруднительно, необходимо рассмотреть вопросы о возможности наложения обязанности по возмещению вреда окружающей среде на собственника или иного правообладателя земельного участка, а в случае отказа от прав на земельный участок — на последнего правообладателя земельного участка, если субъект, причинивший вред окружающей среде, неизвестен. При отказе от права собственности на земельный участок муниципальные образования должны иметь возможность проверить состояние земельного участка, право собственности на который должно перейти к ним, чтобы исключить возможность образования объектов накопленного вреда окружающей среде.

Еще одним из факторов, способствующих возникновению объектов накопленного вреда окружающей среде, является действующий принцип возмещения вреда окружающей среде, в соответствии с которым обязанность по возмещению вреда лежит на субъекте, причинившем такой вред. Вместе с тем, при передаче прав на объекты негативного воздействия на окружающую среду, при переходе прав на них при реорганизации или ликвидации юридического лица, прекращении деятельности индивидуального предпринимателя, владеющих объектами I–III категории, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, зданиями, строениями, сооружениями и иными объектами, обязанность по восстановлению природной среды и по возмещению вреда окружающей среде не переходит к новому субъекту права пользования такими объектами.

Это позволяет лицам, фактически причинившим вред окружающей среде, уходить от ответственности, а новым субъектам права пользования земельными участками или

объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, не осуществлять мероприятия по восстановлению природной среды и возмещать вред окружающей среде, так как негативные изменения в состоянии окружающей среды возникли не в результате их деятельности, и они не являются субъектами, причинившими вред. Как следствие, причинённый вред окружающей среде остаётся невозмещённым и образуются объекты накопленного вреда окружающей среде.

Судьба подобных обязательств по восстановлению природной среды, в том числе по воспроизводству природных ресурсов, в различных ситуациях должна быть императивно решена в законодательстве, особенно при передаче прав на объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, третьим лицам или смене субъекта права пользования земельным участком.

Установленный в законодательстве порядок определения субъекта, обязанного восстановить природную среду и возместить вред окружающей среде, будет способствовать упорядочению отношений в данной сфере, в том числе по выявлению субъектов, обязанных возмещать вред окружающей среде, и уменьшению количества объектов накопленного вреда окружающей среде. Данные обязанности могут быть возложены на собственника или иного субъекта права пользования земельным участком либо на субъекта, владеющего объектом негативного воздействия на окружающую среду в момент выявления причинённого вреда или неосуществленных мероприятий по восстановлению состояния природной среды.

Большую роль в стимулировании к соблюдению законодательства играет юридическая ответственность. Вместе с тем, как было указано выше, уголовная ответственность за невыполнение обязанностей по восстановлению природной среды при выводе объекта из эксплуатации, его консервации и ликвидации не установлена. Административная ответственность не способствует соблюдению данных требований ввиду её мягкости и несоответствия наступающим последствиям при оставлении объектов без восстановления природной среды в виде причинения вреда здоровью граждан, массовой гибели животных и иных тяжких последствий. Установление уголовной ответственности путём дополнения ст. 246 Уголовного кодекса РФ позволит полноценно отразить существующую ситуацию и привлекать к ответственности лиц, в результате бездействия которых образуются объекты накопленного вреда окружающей среде, и их ликвидация становится расходным обязательством государства.

Зарубежные государства также сталкиваются с проблемой накопленного вреда окружающей среде<sup>38</sup>. Нормативно-правовое регулирование ликвидации накопленного вреда окружающей среде в европейских странах, США и Канаде представляет собой самостоятельные институты природоохранного права и направлено в целом на достижение следующих целей: 1 — недопущение загрязнения и образования новых объектов накопленного вреда окружающей среде; 2 — выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и их ликвидацию. Это достигается через развитую систему норм, устанавливающих: понятие и признаки объекта прошлого экологического ущерба; порядок его выявления; порядок отнесения объекта или территории к объекту накопленного вреда окружающей среде; порядок очистки

---

<sup>38</sup> См. подробнее: Соловьянов А. А. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 1. Источники загрязнения // Экологический вестник России. — 2015. — № 3. — С. 46–52.

Он же. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 2. Опыт США;

Он же. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 3. Опыт стран Западной Европы;

Он же. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 4. Технологические решения в США и странах Западной Европы;

Он же. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 5. Источники информации для поиска технологий ремедиации;

Он же. Прошлый (накопленный) экологический ущерб: проблемы и решения. 6. «Чёрная дыра» в Нижегородской области.

загрязнённых территорий, в том числе использование определённых технологий; порядок определения ответственных за ликвидацию объекта накопленного вреда окружающей среде лиц; порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц при выявлении и очистке загрязнённых территорий; полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, направленные на недопущение возникновения объектов накопленного вреда окружающей среде и др. Для этого могут использоваться следующие правовые и организационные инструменты:

— регулярные проверки состояния земель и территорий (Бельгия (Фландрия)<sup>39</sup>, Польша, Великобритания) или проверки состояния земель при определённых условиях или наличии признаков загрязнения (Германия, Дания);

— перечень видов деятельности, которые могут вызвать загрязнение земель, и ведение реестра таких видов деятельности, которые осуществляются в границах муниципальных образований (Бельгия (Фландрия), Дания);

— предварительная оценка состояния территории до начала осуществления хозяйственной деятельности (Нидерланды);

— проведение экологического аудита при смене собственника предприятия (Бельгия (Фландрия), Нидерланды), приватизации предприятия (Болгария, Чехия), до начала деятельности (Нидерланды), при прекращении деятельности (Бельгия (Фландрия));

— проведение мероприятий по очистке территории при приватизации (Болгария), на стадии осуществления хозяйственной деятельности (США), после прекращения хозяйственной деятельности и надзор за порядком и результатами её проведения со стороны государства (Бельгия (Фландрия), США);

— специальная процедура признания объекта или территории объектом накопленного вреда окружающей среде и оценки причиненного вреда (Болгария, США, Канада);

— критерии (признаки) территории для признания её объектом накопленного вреда окружающей среде (Великобритания, Германия, Канада, Нидерланды, США, Чехия) и категорирование объектов накопленного вреда окружающей среде (Канада, Германия, Нидерланды, США, Чехия), ведение их реестра (Бельгия (Фландрия), Канада, США);

— порядок определения необходимости проведения очистных мероприятий, критерии обязательного проведения очистки территории (Бельгия (Фландрия), Канада, США), определения очередности ликвидации объектов прошлого экологического ущерба (Канада, США, Дания) и подробный порядок проведения очистных мероприятий (Дания);

— ведение реестра технологий ликвидации прошлого экологического ущерба, которые могут быть использованы для этого, и рекомендаций по их применению (Великобритания, Канада, США);

— порядок определения конкретных видов очистных мероприятий и технологий в зависимости от степени и опасности загрязнения конкретной территории (Болгария, Великобритания, Германия, Нидерланды, США) или будущего использования такой территории (США, Германия);

— установление степени очистки территории в зависимости от природных факторов территории и целей её дальнейшего использования (Германия, США);

— чёткие критерии определения ответственного лица, обязанного проводить очистку земель и восстановления территории, а также субъектов, обязанных нести определённые виды ответственности (Бельгия (Фландрия), Болгария, Великобритания,

---

<sup>39</sup> Здесь и ниже в данном разделе в скобках указаны государства, применяющие определённые механизмы в области регулирования отношений, возникающих по поводу прошлого экологического ущерба

Германия, Нидерланды, Польша, Чехия, США, Канада), привлечение отраслевых ведомств к ликвидации прошлого экологического ущерба (США, Чехия);

— случаи и порядок привлечения государственных средств для ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, предоставления льгот частным лицам, осуществившим ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, случаи использования исключительно частных средств для ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде (Болгария, Чехия, Германия, Дания, США, Канада);

— использование средств различных государственных и частных фондов для ликвидации накопленного экологического вреда (Бельгия (Фландрия), США, Канада);

— ведение открытых общедоступных реестров объектов накопленного вреда окружающей среде и информации о них (Бельгия (Фландрия), Великобритания, Германия, Польша);

— предоставление консультативной и экспертной помощи государственных органов при ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде, выборе технологий очистки территории (Канада);

— ответственность органов местного самоуправления за принятые решения использовать определённые технологии при очистке конкретных территорий (Нидерланды).

Ряд вышеперечисленных инструментов используется в России (например, ведение реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, категорирование объектов накопленного вреда окружающей среде). Однако нормативно-правовое регулирование всё ещё остается в зачаточном состоянии и требует системного и продуманного подхода для развития. Так, в законодательстве не чётко закреплены и практически не урегулированы признаки объектов накопленного вреда окружающей среде, порядок отнесения объектов к объектам накопленного вреда окружающей среде, отграничение объектов накопленного вреда окружающей среде от вреда окружающей среде и объектов размещения отходов, порядок ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, финансирование ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и множество других вопросов.

Затруднения с применением норм, устанавливающих правовой режим объектов накопленного вреда окружающей среде, усугубляются тем, что в отношении смежных институтов и понятий законодательство также не отличается развитым нормативно-правовым регулированием. В законодательстве не даны определения ключевым понятиям, которые являются смежными с ликвидацией объекта накопленного вреда окружающей среде (например, вывод из эксплуатации, ликвидация объекта).

В РФ существует ряд институтов, которые можно с успехом приспособить и использовать для борьбы с накопленным вредом окружающей среде: землеустройство, рекультивация земель, плата за негативное воздействие на окружающую среду, категорирование объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, финансовые и налоговые инструменты и т. д. Однако для этого необходимо разработать концепцию развития законодательства о ликвидации накопленного вреда окружающей среде, которая могла бы привести в равновесие во многом противоположные интересы общества, государства и коммерческих структур по охране окружающей среды и развитию экономики.

## **Выявленные проблемы реализации законодательства и предложения по его совершенствованию**

Проблемы реализации вышеуказанных норм о ликвидации накопленного вреда окружающей среде состоят в недостаточном правовом регулировании отношений по выявлению и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, охраны окружающей среды и природных объектов при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности, использования земель и возмещения вреда окружающей среде, а также практических трудностях при реализации норм права и определённых исторических аспектах развития законодательства.

**I. В отношении правового регулирования выявления и ликвидации объектов можно указать следующее:**

**1. В законодательстве недостаточно чётко определены признаки объектов накопленного вреда окружающей среде,** что позволяет относить к ним территории и акватории, загрязнители которых известны, и объекты, собственники которых известны. В связи с этим предлагается определить более чёткие признаки объекта накопленного вреда окружающей среде, для чего необходимо дополнить ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктами 1.2 и 1.3 следующего содержания:

«1.2. К объектам накопленного вреда окружающей среде могут быть отнесены территория, акватория, участок недр либо иные объекты, отвечающие следующим признакам:

1 — наличие загрязнения на территории (акватории), загрязнение участка недр, наличие иного нарушения земель, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных в пользование третьим лицам;

2 — наличие загрязнения на территории (акватории), наличие иного нарушения земель, земельных участков, находящихся в частной собственности, или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных в пользование третьим лицам, при условии соблюдения правообладателями условия о подаче заявления о непричастности к образованию объекта накопленного вреда окружающей среде;

3 — отсутствие информации о собственниках или владельцах объектов, в том числе зданий, строений, сооружений постоянного и временного характера, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и т. п., расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных в пользование третьим лицам.

1.3. Объекты размещения отходов могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде в случае, если их оператор неизвестен, а земельные участки не находятся в частной собственности или не предоставлены в пользование на иных правах».

**2. Порядок выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, инвентаризации и обследования территорий и акваторий, оценки выявленных объектов накопленного вреда окружающей среде практически не урегулирован.** В связи с этим необходимо принять нормативные правовые акты, устанавливающие порядок выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, порядок проведения их оценки и принятия решений о включении в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (в федеральный и региональный реестры объектов накопленного вреда окружающей среде, в случае принятия решения о возможности ведения реестра на федеральном и региональном уровнях). Данный порядок позволит оперативно выявлять объекты, которые могут быть отнесены к

объектам накопленного вреда окружающей среде, определять их правовой режим, принимать основанное на законодательстве решение о включении их в число объектов накопленного вреда окружающей среде, не включать в их число объекты, которые не соответствуют признакам объектов накопленного вреда окружающей среде, и привлекать виновных за причинение вреда окружающей среде к ответственности.

В связи с этим предлагается:

1 — изложить ч. 1 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «Выявление объектов накопленного вреда окружающей среде включает в себя инвентаризацию и обследование территорий и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и (или) иная деятельность, учёт выявленных потенциальных объектов накопленного вреда окружающей среде, их оценку, принятие решения об отнесении к объектам накопленного вреда окружающей среде и о включении в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. Уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти устанавливает порядок выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, проводимых в случаях, установленных Правительством РФ. Порядок выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, проводимых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, устанавливается законодательством субъектов РФ»;

2 — принять постановление Правительства РФ, определяющее случаи, в которых выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводятся федеральными органами исполнительной власти;

3 — принять уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти нормативные правовые акты, устанавливающие:

1) порядок проведения инвентаризации территорий и акваторий в целях выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, проводимых федеральными органами исполнительной власти в случаях, устанавливаемых Правительством РФ;

2) порядок оценки объектов, территорий или акваторий, которые могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде;

3) порядок выявления субъектов, являющихся владельцами объектов, территорий или акваторий, которые могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде;

4) критерии для отнесения выявленных объектов к объектам накопленного вреда окружающей среде, которые должны быть ликвидированы в первоочередном порядке;

5) критерии для включения объектов в федеральный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

**3. В законодательстве не определена возможность субъектов РФ вести региональные реестры объектов накопленного вреда окружающей среде, что можно толковать как невозможность самостоятельного ведения ими подобных перечней. Вместе с тем, подобные региональные реестры объектов накопленного вреда окружающей среде в отдельных субъектах РФ ведутся, и в них включаются в том числе объекты накопленного вреда окружающей среде, не отражённые в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде. В связи с этим для упорядочения порядка ведения реестров объектов накопленного вреда окружающей среде и расходования средств из бюджетов различных уровней предлагается установить возможность ведения субъектами РФ региональных реестров в отношении объектов накопленного вреда окружающей среде, не включённых в федеральный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, и изложить п. 4 ст. 80.1 Федерального закона**

«Об охране окружающей среды» в следующей редакции, а также дополнить ст. 80.1 пунктами 4.1 — 4.4:

«4. Учёт объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде состоит из федерального государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде и региональных государственных реестров объектов накопленного вреда окружающей среде.

4.1. В федеральный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде включаются объекты, которые по двум и более критериям выделения приоритетных объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, набрали по 0,6 значений и более. Ведение федерального государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

4.2. В региональный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде включаются объекты, не указанные в пункте 4.1 настоящей статьи. Ведение региональных государственных реестров объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4.3. Ведение государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде включает в себя рассмотрение материалов инвентаризации и обследования территорий и акваторий и их оценки, принятие решения о включении или об отказе во включении в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, категорирование объектов накопленного вреда окружающей среде, отнесение к приоритетным объектам, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, обновление информации об объекте накопленного вреда окружающей среде, отражение информации о ликвидации объекта накопленного вреда окружающей среде.

4.4. Ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде, включённых в федеральный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, осуществляется за счёт средств федерального бюджета. Ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде, включённых в региональный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, осуществляется за счёт средств федерального, региональных и местных бюджетов. Выделение средств федерального бюджета на ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, включённых в региональный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, допускается в случаях, предусмотренных федеральным законодательством».

**4. Порядок рассмотрения вопросов, связанных с процедурой ликвидации объектов** накопленного вреда окружающей среде, включённых в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе о принятии решения о начале работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, о рассмотрении и утверждении конкретных проектов работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, об используемых при этом технологиях, **не закреплены в законодательстве**. Для заполнения данных пробелов предлагается развить действующие положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» и принять специальные нормативные правовые акты, регулирующие данные отношения.

**5. Проектная документация работ по ликвидации объектов** накопленного вреда окружающей среде **не включена в перечень объектов экологической экспертизы**. В связи с этим предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»:

— дополнить ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» пунктом 7.8 следующего содержания:

«7.8) проекты работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, а также проекты работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, которые будет проводить уполномоченный на организацию таких работ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды»;

— дополнить ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» пунктом 4.2 следующего содержания:

«4.2) проекты работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, организацию которых вправе осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления».

**6. Стимулирование физических и юридических лиц к ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде не осуществляется.** Необходимо ввести меры стимулирования для субъектов, которые за свой счёт провели мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в случае если объекты накопленного вреда окружающей среде не были образованы в результате осуществления ими или аффилированными с ними лицами хозяйственной или иной деятельности. Меры стимулирования могут заключаться в установлении льготных условий предоставления земельных участков, на которых была проведена ликвидация накопленного вреда окружающей среде, на период проведения таких работ и после, льготных условиях пользования другими природными ресурсами (лес, водные объекты, животный мир и охотничьи ресурсы), в зачёте затрат на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде в счёт платы за природопользование или негативное воздействие на окружающую среду и т. п. В этих целях предлагается:

1) дополнить пункт 11 статьи 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» после слов «по снижению негативного воздействия на окружающую среду» словами «по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, если такой накопленный вред не был образован в результате осуществления ими или аффилированными с ними лицами хозяйственной и (или) иной деятельности»;

2) дополнить пункт 2 статьи 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» абзацем 4 следующего содержания: «содействия в ликвидации накопленного вреда окружающей среде, если такой накопленный вред не был образован в результате осуществления ими или аффилированными с ними лицами хозяйственной и (или) иной деятельности»;

3) дополнить ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктами 5 и 6 следующего содержания:

«5. Юридические и физические лица, желающие в дальнейшем осуществлять хозяйственную деятельность на территории, на которой расположен объект накопленного вреда окружающей среде, имеют право за счёт собственных или привлечённых средств осуществить на такой территории работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, если такой объект не был образован в результате осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности ими или аффилированными с ними лицами.

Оформление прав на земельные участки и участки акватории осуществляется в порядке и в соответствии с требованиями земельного законодательства РФ.

6. Государство оказывает поддержку юридическим и физическим лицам, указанным в п. 5 настоящей статьи, а также тем, которые окончили проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в соответствии с требованиями

законодательства. Формы поддержки устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ».

4) дополнить ст. 39.10 Земельного кодекса РФ пунктом 21 следующего содержания: «21) физическим или юридическим лицам, которые за счёт собственных или привлеченных средств будут проводить работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;

5) дополнить п. 2 ст. 39.3 Земельного кодекса РФ подпунктом 12 следующего содержания:

«12) земельного участка физическим или юридическим лицам, которые за счёт собственных или привлеченных средств провели работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, если накопленный вред был образован не в результате осуществления ими или аффилированными с ними лицами хозяйственной и (или) иной деятельности»;

6) дополнить п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ подпунктом 38 следующего содержания:

«38) земельного участка, ограниченного в обороте, физическим или юридическим лицам, которые за счёт собственных или привлечённых средств провели работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;

7) установить выкупную цену земельного участка при его предоставлении в собственность в размере 60 процентов или менее от его кадастровой стоимости на дату начала проведения работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде;

8) установить льготные ставки арендной платы при предоставлении земельного участка в аренду в размере не выше ставки земельного налога;

9) предусмотреть возможность зачёта расходов на проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в счёт стоимости выкупной цены земельного участка, но не более чем размер выкупной цены земельного участка, либо в счёт арендной платы; 10) установить налоговые льготы по земельному налогу.

**7. В законодательстве недостаточно внимания уделено предотвращению образования объектов накопленного вреда окружающей среде, в первую очередь из-за пробелов правового регулирования прекращения осуществления хозяйственной деятельности и обращения с отходами, а также пробелов в земельном законодательстве<sup>40</sup>. Так, порядок отказа от права собственности на земельный участок не предполагает оценки его состояния при принятии данного участка в собственность муниципальных образований. Это позволяет причинителям вреда окружающей среде не возмещать такой вред, утверждая, что вред был причинен третьими лицами уже после отказа от прав на него, и уходить от ответственности. Для восполнения этого пробела необходимо обязать орган государственной власти, осуществляющий прием заявлений об отказе от права собственности на земельный участок, уведомлять о поступлении такого заявления субъекты РФ — города федерального значения Москву, Санкт-Петербург, Севастополь или муниципальные образования, в собственность которых перейдёт земельный участок, и которые в свою очередь должны проводить внеплановую проверку соблюдения требований земельного законодательства на земельном участке, об отказе от права собственности на который подано заявление, в рамках муниципального земельного контроля.**

В связи с этим предлагается внести следующие изменения и дополнения в нормативные правовые акты:

---

<sup>40</sup> См. подробнее раздел, посвященный правовому регулированию охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности.

1) дополнить ст. 56 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» пунктом 2.1 следующего содержания: «2.1. Орган регистрации прав в течение пяти рабочих дней с даты получения заявления об отказе от права собственности на земельный участок обязан направить уведомление об этом в соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или орган муниципального образования, в границах которых расположен такой земельный участок, в порядке и способами, которые установлены органом нормативно-правового регулирования».

2) дополнить п. 6 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ подпунктом 6 следующего содержания:

«поступления в орган государственного земельного надзора мотивированного представления органа местного самоуправления о выявлении признаков нецелевого использования земельного участка или причинения вреда окружающей среде и другим природным объектам при проведении мероприятий по муниципальному земельному контролю в отношении земельного участка, об отказе от права собственности на который поступило заявление в орган государственной регистрации права».

3) дополнить ст. 72 Земельного кодекса РФ пунктом 4.1 следующего содержания: «4.1. В случае поступления от органа государственной регистрации прав уведомления о поступлении заявления об отказе от права собственности на земельный участок, органы местного самоуправления проводят мероприятия по муниципальному земельному контролю».

**8. В законодательстве не предусмотрена обязанность отраслевых органов управления организовывать или непосредственно осуществлять ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, возникших в результате их деятельности, деятельности подведомственных им органов и организаций. В этих целях представляется целесообразным возложить обязанности на органы государственной власти, подведомственные им учреждения (например, на Министерство обороны РФ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, возникших в результате деятельности военных частей и иной деятельности по обеспечению обороны страны).**

**II. В отношении правового регулирования охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности и после её прекращения необходимо указать на следующие пробелы, выявленные в законодательстве:**

**1. Недостаточная разработанность понятийного аппарата** не позволяет в полной мере контролировать исполнение всех требований по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности. Такие понятия, как «мероприятия по охране окружающей среды», «мероприятия по восстановлению природной среды», «природоохранные мероприятия», «мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды», «мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду», «размещение объекта», «ввод объекта в эксплуатацию», «эксплуатация объекта», «вывод объекта из эксплуатации», «консервация объекта», «перепрофилирование объекта», в законодательстве не определены либо определены применительно к отдельным видам деятельности<sup>41</sup>, что делает затруднительным определение начала и конца отдельных стадий хозяйственной деятельности с правовой

---

<sup>41</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 642 «Об утверждении Правил горячего водоснабжения и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2006 года № 83» // СЗ РФ, 2013, № 32, ст. 4304; Федеральный закон от 11 июля 2011 года № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2011, № 29, ст. 4281.

точки зрения и, следовательно, когда и кем должны быть осуществлены вышеуказанные мероприятия и состав данных мероприятий. В связи с этим предлагается определить в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» понятия «мероприятия по охране окружающей среды», «мероприятия по восстановлению природной среды», «природоохранные мероприятия», «мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды», «мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду», в Градостроительном кодексе РФ определить понятия «ввод объекта в эксплуатацию», «эксплуатация», «вывод объекта из эксплуатации», «консервация объекта», «репрофилирование объекта».

**2. В законодательстве отсутствует правовое регулирование порядка осуществления мероприятий по восстановлению природной среды** на различных стадиях хозяйственной деятельности, не установлены виды, цели, периодичность, перечень, случаи, порядок проведения таких мероприятий и их состав при осуществлении хозяйственной деятельности, при эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, а также порядок контроля и надзора за их выполнением со стороны государства и общества.

Данные пробелы законодательства возможно восполнить путем введения понятия «план мероприятий по восстановлению природной среды» и установить порядок разработки и утверждения данного документа, требования к его содержанию, определению целей и периодичности проведения мероприятий по восстановлению природной среды, их видам и составу. План мероприятий по восстановлению природной среды будет разрабатываться и утверждаться для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, по согласованию с органом государственного экологического надзора. В нём будут определены периодичность проведения мероприятий по восстановлению природной среды, их виды и состав. Для этого необходимо внести следующие изменения и дополнения в законодательство:

1) дополнить п. 2 ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» после слов «мероприятия по восстановлению природной среды» словами: «в соответствии с требованиями к содержанию данных мероприятий и с планом проведения данных мероприятий. Порядок разработки и утверждения плана по восстановлению природной среды, требования к его содержанию, виды, состав и периодичность проводимых мероприятий по восстановлению природной среды устанавливаются Правительством РФ»;

2) дополнить п. 3 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» абзацем 7 следующего содержания: «о наличии плана восстановления природной среды»;

3) дополнить п. 6 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» абзацем 6 следующего содержания: «о проведенных мероприятиях по восстановлению природной среды».

**3. В РФ отсутствуют финансовые инструменты, гарантирующие проведение восстановления природной среды, возмещение вреда окружающей среде и ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде.** Для восполнения данного пробела предлагается развивать институт экологического страхования, ввести фонды для финансирования восстановления природной среды и для финансирования ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, предусмотреть иные финансовые инструменты для обеспечения проведения мероприятий по восстановлению природной среды, возмещению вреда окружающей среде и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Для этого в части экологического страхования предлагается:

1) принять федеральный закон об экологическом страховании (страховании ответственности причинения вреда окружающей среде), в соответствии с которым обязательному страхованию рисков причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде будет подлежать хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I — III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также недостаточность средств для проведения мероприятий по восстановлению природной среды при эксплуатации, выводе из эксплуатации, консервации, ликвидации таких объектов, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

2) дополнить п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предложением следующего содержания: «Обязательному экологическому страхованию подлежат риски причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде, возникшего в результате осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также недостаточности средств для проведения мероприятий по восстановлению природной среды при эксплуатации, выводе из эксплуатации, консервации, ликвидации таких объектов, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»;

3) дополнить нормы о порядке ввода в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, требованием о наличии страхования ответственности причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде путем дополнения ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктом 2.1 следующего содержания: «Запрещается ввод в эксплуатацию объектов I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, без страхования рисков причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде»;

4) дополнить нормы о порядке эксплуатации, выводе из эксплуатации, консервации, ликвидации объектов I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, требованием о наличии страхования ответственности причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде путем дополнения ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктом 2.1 следующего содержания: «Запрещается эксплуатация объектов I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, без страхования рисков причинения вреда жизни, здоровью и имуществу, окружающей среде»;

5) дополнить Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» статьей 24.6 следующего содержания: «Риски причинения вреда жизни, здоровью и имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде при осуществлении деятельности по накоплению отходов I–II

классов опасности, деятельность по обработке, транспортированию, обезвреживанию, утилизации, размещению отходов I–IV классов опасности подлежат обязательному страхованию».

В части создания фондов по проведению мероприятий по восстановлению природной среды и по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде предлагается предусмотреть необходимость создания юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими схожие виды хозяйственной и (или) иной деятельности (например, предприятия по обращению с отходами, нефтедобывающего и нефтеперерабатывающего комплекса) и (или) в результате деятельности которых образуются радиоактивные, высокотоксичные вещества, вещества, обладающие канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I–II классов опасности), специальных фондов или отраслевых фондов. Средства из данных фондов будут направляться на проведение мероприятий по восстановлению природной среды и на ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, образовавшихся в результате невыполнения обязанности по восстановлению природной среды или возмещению вреда окружающей среде, причинённого в результате осуществления тех видов деятельности, которые осуществляются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, создающими такой фонд. Порядок расходования средств из таких фондов будет определяться Правительством РФ и в определённой степени лицами, участвующими в создании фондов. Для этого необходимо:

1) дополнить Федеральный закон «Об охране окружающей среды» статьей 18.2 «Фонд по проведению мероприятий по восстановлению природной среды» следующего содержания:

«1. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вместо страхования рисков недостаточности средств для осуществления мероприятий по восстановлению природной среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации, консервации или ликвидации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вправе самостоятельно либо совместно с другими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими идентичные виды деятельности, смежные виды деятельности или деятельность на территории, расположенной в границах единой расчётной санитарно-защитной зоны для групп промышленных объектов и производств или промышленного узла (комплекса), формировать фонд по проведению мероприятий по восстановлению природной среды для финансирования проведения данных мероприятий. Отраслевой фонд по проведению мероприятий по восстановлению природной среды создается и финансируется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими виды деятельности, указанные в одном подклассе в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности. Порядок формирования фондов и расходования средств определяется Правительством РФ.

2. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, могут использовать другие финансовые инструменты, позволяющие гарантированно обеспечить достаточное финансирование мероприятий по восстановлению природной среды при эксплуатации, выводе из эксплуатации, консервации или ликвидации объектов I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, на которых осуществляется

хозяйственная и (или) иная деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Перечень финансовых инструментов устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти».

2) дополнить Федеральный закон «Об охране окружающей среды» статьей 18.3 «Фонд по ликвидации накопленного вреда окружающей среды» следующего содержания: «1. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, самостоятельно либо совместно с другими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими идентичные виды деятельности, смежные виды деятельности или деятельность на территории, расположенной в границах единой расчётной санитарно-защитной зоны для групп промышленных объектов и производств или промышленного узла (комплекса), обязаны формировать фонд по ликвидации накопленного вреда окружающей среды, образованного в результате осуществления идентичной хозяйственной и (или) иной деятельности для финансирования проведения данных мероприятий. Порядок формирования фонда и расходования средств из него определяется Правительством РФ.

3) разработать специальное постановление Правительства РФ, устанавливающее порядок формирования фондов по проведению мероприятий по восстановлению природной среды и по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

**4. При проектировании объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, не установлено требования о необходимости предусматривать на стадии проектирования способы и порядок вывода их из эксплуатации, консервации и ликвидации и обеспечивать необходимое для этого финансирование.** Введение требований об учете этих аспектов на стадии проектирования позволит предотвратить образование объектов накопленного вреда окружающей среде и обеспечить необходимое финансирование работ на восстановление природной среды либо, в случае признания объекта объектом накопленного вреда окружающей среде, финансирование работ по его ликвидации как объекта накопленного вреда окружающей среде.

Для этого предлагается дополнить п. 1 ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды» подпунктом 3 следующего содержания: «При проектировании объектов I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, должны предусматриваться способы и источники финансирования вывода таких объектов из эксплуатации, консервации и ликвидации, проведения мероприятий по восстановлению природной среды. Финансирование может осуществляться в порядке, предусмотренном в ст. 18.2 настоящего Федерального закона».

**5. Для обеспечения информирования физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления о местонахождении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, целесообразно создать специальный геоинформационный портал, на котором будет отражаться информация об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также об объектах накопленного вреда окружающей среде. В связи с этим предлагается изложить п. 9 ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «Информация о местонахождении объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, об уровнях и (или) объёме или о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, о размещении отходов производства и потребления, содержащаяся в государственном реестре объектов, оказывающих**

негативное воздействие на окружающую среду, отражается на геоинформационном портале и является открытой для ознакомления, за исключением информации, отнесённой в установленном законодательством Российской Федерации порядке к сведениям, составляющим государственную или коммерческую тайну».

**6. В законодательстве не урегулирован вопрос о судьбе обязательств по восстановлению природной среды и о возмещении вреда окружающей среде при реорганизации или ликвидации юридического лица,** прекращении деятельности индивидуального предпринимателя, владеющих объектами I–III категории, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, зданиями, строениями, сооружениями и иными объектами. Это позволяет субъектам, фактически причинившим вред окружающей среде, уходить от ответственности, а новым субъектам права пользования объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, не осуществлять мероприятия по восстановлению природной среды, так как негативные изменения в состоянии окружающей среды возникли не в результате их деятельности; причинённый вред окружающей среде остается не возмещённым и образуются объекты накопленного вреда окружающей среде.

В связи с этим предлагается установить в законодательстве порядок передачи обязательств по восстановлению природной среды, в том числе по воспроизводству природных ресурсов, при реорганизации или ликвидации юридического лица, прекращении деятельности индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, либо передачи прав на вышеперечисленные объекты третьим лицам. Для регулирования данных отношений предлагается:

1) дополнить ст. 73 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктами 5 и 6 следующего содержания: «5. Субъект, владеющий объектом I–III категории, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, зданиями, строениями, сооружениями и иными объектами, принимает на себя все обязанности по проведению мероприятий по восстановлению природной среды, которые не были осуществлены предыдущими владельцами таких объектов.

6. Вместе с объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, передаются права застрахованного лица, либо права и обязанности по пополнению фонда по проведению мероприятий по восстановлению природной среды и расходованию средств из него, либо иным образом обеспечивается достаточность средств, необходимых для проведения мероприятий по восстановлению природной среды. В случае недостаточности средств для проведения мероприятий по восстановлению природной среды, новый владелец объекта I–III категории, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, должен восполнить недостаток средств и обеспечить проведение данных мероприятий».

2) дополнить абз. 4 п. 1 ст. 64 Гражданского кодекса РФ после слов «внебюджетные фонды» словами: «юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I–III категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, возмещается вред окружающей среде».

**7. Предлагается установить уголовную ответственность за непроведение мероприятий по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, при выводе объекта из эксплуатации, его консервации и ликвидации в связи с тем, что объекты накопленного вреда окружающей среде**

образуются в результате неосуществления данных мероприятий, и тем самым причиняют вред жизни и здоровью физических лиц, нарушая их конституционные права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья. Для реализации данного предложения необходимо дополнить ст. 246 Уголовного кодекса РФ после слов «и эксплуатации» словами «выводе из эксплуатации, перепрофилировании, консервации, ликвидации».

**8. Установить лицом, обязанным возмещать вред окружающей среде и осуществлять ликвидацию объекта накопленного вреда окружающей среде, собственника земельного участка, если земельный участок находится в частной собственности, или иного правообладателя, в случае если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, независимо от времени причинения вреда окружающей среде и (или) образования объекта накопленного вреда окружающей среде, если субъект, причинивший вред окружающей среде, неизвестен.**

Для реализации данных предложений необходимо:

1) дополнить ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» пунктами 4–6 следующего содержания: «4. В случае невозможности выявления лиц, причинивших вред окружающей среде, и (или) владельцев объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, зданий, строений, сооружений и иных объектов, возмещение вреда окружающей среде в натуре, в том числе рекультивация земель, осуществляется субъектами, обязанными проводить рекультивацию земель в соответствии с законодательством РФ.

5. В случае если субъект, причинивший вред окружающей среде, неизвестен, иски о возмещении вреда окружающей среде предъявляются:

— гражданам и юридическим лицам — собственникам земельных участков, в результате осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на которых вред был причинён;

— арендаторам земельных участков, землепользователям, землевладельцам — в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в результате осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на которых вред был причинён.

6. Возместившие вред окружающей среде собственник земельного участка, арендатор, землепользователь, землевладелец, исполнительный орган государственной власти и орган местного самоуправления, уполномоченные на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право взыскать с лица, уклонившегося от возмещения вреда окружающей среде, стоимость понесенных расходов в соответствии с законодательством Российской Федерации».

2) дополнить ст. 37 Земельного кодекса РФ пунктом 1.2 следующего содержания: «1.2. Собственник земельного участка, арендатор, землепользователь, землевладелец принимают на себя все обязанности по возмещению вреда окружающей среде, причинённого осуществляемой в границах такого земельного участка деятельностью, а также деятельностью, осуществлявшейся на земельном участке до приобретения прав на него, в случае, если субъект, причинивший вред окружающей среде, неизвестен».

**III. В отношении недостаточности правового регулирования обращения с отходами можно указать следующее:**

**1. В законодательстве имеются противоречия и пробелы регулирования перечня мест, где допускается осуществлять различные виды деятельности по**

**обращению с отходами.** Перечень объектов, находящихся под охраной от негативного воздействия, оказываемого в результате осуществления деятельности по обращению с отходами, должен быть уточнён, а в отношении водных объектов, учитывая их важность и уязвимость, расширен. Для упорядочения данных требований необходимо привести к единообразию нормы Федеральных законов «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» в части установления запретов на осуществление в границах населённых пунктов и территорий, находящихся под особой охраной, охраны отдельных природных объектов и природных ресурсов таких видов деятельности по обращению с отходами I–IV классов, как обезвреживание и размещение, а с отходами I–II классов опасности, радиоактивными, медицинскими, биологическими и иными особо опасными отходами таких видов деятельности, как накопление (установив срок 3 месяца), обезвреживание и размещение (за исключением медицинских, ввиду их особенностей). Для этого необходимо:

1) изложить абз. 2 п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «обезвреживание и размещение отходов производства и потребления, радиоактивных отходов, медицинских, биологических отходов в границах населённых пунктов, особо охраняемых природных территориях, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ, на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов, зарезервированных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, на иных территориях, находящихся под особой охраной, а также на территориях, обезвреживание и размещение отходов на которых может создать опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека»;

2) изложить абз. 3 п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «накопление более 3 месяцев радиоактивных, медицинских, биологических отходов, отходов I–II классов опасности в границах населённых пунктов»;

3) дополнить Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» статьей 11.1 «Требования к объектам и местам накопления отходов» следующего содержания:

«1. Объекты и места накопления отходов должны отвечать требованиям, установленным законодательством РФ.

2. Запрещается накопление отходов I–II классов опасности в границах населённых пунктов, особо охраняемых природных территориях, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ, на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов, зарезервированных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, на иных территориях, находящихся под особой охраной, а также территориях, размещение отходов на которых может создать опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека, более трёх месяцев».

4) дополнить Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» статьей 11.2 «Требования к объектам обезвреживания отходов» следующего содержания: «1. Объекты обезвреживания отходов должны отвечать требованиям, установленным законодательством РФ.

2. Запрещается обезвреживание отходов I–II классов опасности в границах населённых пунктов, особо охраняемых природных территориях, в лесопарковых,

курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ, на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов, зарезервированных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, на иных территориях, находящихся под особой охраной, а также территориях, размещение отходов на которых может создать опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека. В случае если отходы, указанные в настоящем пункте, размещаются на объекте накопленного вреда окружающей среде и их транспортировка для обезвреживания в другое место невозможна, обезвреживание таких отходов должно осуществляться с принятием всех возможных мер по охране жизни и здоровья человека, естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов, окружающей среды в целом».

**2. В законодательстве не предусмотрено обязательное страхование рисков причинения вреда жизни, здоровью, имуществу и вреда окружающей среде при осуществлении деятельности по обращению с отходами.** Наличие страхования этих рисков позволит обеспечить финансирование возмещения вреда окружающей среде, в случае его причинения, и предотвратит образование накопленного вреда. Для заполнения данного пробела предлагается дополнить ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» пунктом 1.2 следующего содержания: «1.2. Введение в эксплуатацию, эксплуатация объектов, связанных с деятельностью по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, допускается только при страховании ответственности за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу физических лиц, имуществу юридических лиц и окружающей среде».

**3. Среди лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии, а также к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами, отсутствуют требования о наличии прав на земельные участки и страховании рисков причинения вреда окружающей среде.** В связи с этим предлагается дополнить лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии и к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами, такими требованиями как:

— наличие прав на земельные участки, в границах которых будет осуществляться или осуществляется деятельность по утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности;

— страхование рисков причинения вреда окружающей среде, возникшего в результате осуществления деятельности по утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности.

Для реализации данных предложений необходимо:

1) внести изменения в Положение о лицензировании деятельности по обращению с отходами, утв. постановлением Правительства РФ от 3 октября 2015 года № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» (далее в подпунктах этого пункта — Положение), дополнив абзацами и пунктами следующего содержания:

а) Абзац «а» пункта 3 Положения после слов «соответствующих установленным требованиям» дополнить словами следующего содержания «а также прав на земельные участки, в границах которых осуществляется данная деятельность, или указание кадастровых номеров таких земельных участков в документах, подтверждающих права на здания, строения, сооружения (в том числе

объекты обезвреживания и (или) размещения отходов I–IV классов опасности) и помещения, принадлежащие ему на праве собственности или на ином законном основании»;

б) Пункт 3 Положения дополнить абзацем «е» следующего содержания: «для работ по утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности — страхование соискателем лицензии (лицензиатом) ответственности за причинение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу физических и юридических лиц»;

в) Абзац «а» пункта 6 Положения после слов «подтверждающих сведения об этих зданиях, строениях, сооружениях, помещениях» дополнить словами следующего содержания:

«копии документов, подтверждающих наличие у соискателя лицензии прав на земельные участки, в границах которых осуществляются заявленные работы, в случае если права на них не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, либо указание кадастровых номеров таких земельных участков в документах, подтверждающих права на здания, строения, сооружения (в том числе объекты обезвреживания и (или) размещения отходов I–IV классов опасности) и помещения, принадлежащие ему на праве собственности или на ином законном основании и соответствующих установленными требованиями»;

г) Пункт 6 Положения дополнить абзацем «ж» следующего содержания: «для работ по утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности — копии документов, подтверждающих наличие страхования соискателем лицензии (лицензиата) ответственности за причинение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу физических и юридических лиц»;

д) Абзац «а» пункта 7 Положения после слов «подтверждающих сведения об этих зданиях, строениях, сооружениях, помещениях» дополнить словами: «а также прав на земельные участки, в границах которых осуществляется данная деятельность, или указание кадастровых номеров таких земельных участков в документах, подтверждающих права на здания, строения, сооружения (в том числе объекты обезвреживания и (или) размещения отходов I–IV классов опасности) и помещения, принадлежащие ему на праве собственности или на ином законном основании и соответствующих установленным требованиям»;

е) Пункт 7 Положения дополнить абзацем «ж» следующего содержания: «для работ по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности — информацию о кадастровых номерах земельных участков, в границах которых осуществляется деятельность по обращению с отходами»;

2) Пункт 3 Порядка ведения государственного кадастра отходов, утв. Приказом Минприроды России от 30 сентября 2011 года № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов», после слова «пункта» дополнить следующими словами:

«и кадастровые номера земельных участков, в границах которых расположен объект размещения отходов»;

3) Дополнить абзац 1 части 3 статьи 8 Федерального закона «О лицензировании» после слов «составляющих лицензируемый вид деятельности» словами

«наличие у соискателя лицензии и лицензиата права собственности или иных прав на земельные участки, в границах которых осуществляется лицензируемая деятельность»;

4) Дополнить абз. 2 пункта 70 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утв.

Приказом Минприроды России от 1 июля 2016 года № 379<sup>42</sup>, после слов «виды деятельности, соответствующие этим видам отходов» словами следующего содержания: «кадастровые номера земельных участков, в границах которых осуществляются эти виды деятельности».

**4. Требования к информации, которая должна быть указана в лицензии, не установлены в законодательстве.** Для заполнения данного пробела необходимо разработать нормативный правовой акт, устанавливающий требования к информации, которая должна быть отражена в лицензии. В частности, предлагается обязательно указывать кадастровые номера объектов недвижимости, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, координаты угловых точек объекта по обращению с отходами.

---

<sup>42</sup> Приказ Минприроды России от 1 июля 2016 года № 379 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.07.16.