



МАРТ 2017

Ликвидация накопленного экологического вреда и новый порядок рекультивации земель

С 1 января 2017 года вступили в силу положения законодательства о порядке выявления, учета, оценки и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, для чего в ФЗ от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» была введена новая глава XIV.1. «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде» (состоящая из статей 80.1. и 80.2.). Также в настоящее время проходит процедуру оценки регулирующего воздействия проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде», подготовленный Минприроды России в соответствии с п. 5 ст. 3 ФЗ от 03 июля 2015 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данные правовые нормы устанавливают новые правила выявления, оценки, учета и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Выявление объектов накопленного вреда окружающей среде

Деятельность по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – НВОС) осуществляется путем проведения работ по инвентаризации территорий и акваторий, на которых:

- в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность;
- расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов.

Выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде вправе проводить органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления.

В случаях, установленных Правительством РФ, выявление и оценка объектов НВОС проводятся уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (данными

полномочиями может быть наделен Росприроднадзор и его территориальные органы, которые осуществляли в период с 2012 по 2014 гг. работы по инвентаризации объектов НВОС в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, утвержденными приказом Росприроднадзора от 25 апреля 2012 года № 193).

Оценка объектов накопленного вреда окружающей среде

Оценка объекта накопленного вреда окружающей среде включает в себя установление:

- объема или массы загрязняющих веществ, отходов и их классов опасности;
- площади территорий и акваторий, на которых расположен объект НВОС, категории видов разрешенного использования земель;



- уровня и объема НВОС, 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 НВОС 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 НВОС;
- количества населения, проживающего на территории, окружающая среда на которой находится под угрозой негативного воздействия вследствие расположения объекта НВОС.

Учет объектов накопленного вреда окружающей среде

Следует отметить, учет объектов НВОС осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – ГРОНВОС, Реестр), который ведется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня поступления соответствующей информации от органов, осуществляющих выявление результатов выявления и оценки объектов НВОС.

Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (ГРОНВОС)

Ведение ГРОНВОС включает в себя:

- рассмотрение материалов выявления и оценки объектов НВОС;
- принятие решения о включении или об отказе во включении в Реестр;
- категорирование объектов НВОС;
- обновление информации об объекте НВОС;
- исключение из Реестра.

Порядок ведения ГРОНВОС устанавливается Правительством РФ, при этом в настоящее время он пока не утвержден. Сведения ГРОНВОС носят общедоступный характер и должны предоставляться на безвозмездной основе за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа или к государственной тайне.

Категорирование объектов накопленного вреда окружающей среде

Категорирование объектов НВОС осуществляется в отношении тех объектов, которые включены в ГРОНВОС, и проводится посредством сопоставления их влияния на состояние экологической безопасности в целях обоснования очередности проведения работ по ликвидации НВОС и принятия неотложных мер. По результатам категорирования объектов НВОС выделяются приоритетные объекты, НВОС на которых подлежат ликвидации в первоочередном порядке.

Порядок ликвидации накопленного вреда окружающей среде

Требование о том, что ликвидация НВОС осуществляется только на тех объектах, которые включены в Реестр, будет введено 1 января 2018 г.

Организацию работ по ликвидации НВОС вправе осуществлять органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством РФ, организацию работ по ликвидации НВОС проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды.



Организация работ по ликвидации НВОС включает в себя:

1. проведение необходимых обследований, в том числе инженерных изысканий;
2. разработку Проекта работ по ликвидации НВОС;
3. его согласование и утверждение;
4. проведение работ по ликвидации НВОС;
5. контроль и приемку выполненных работ.

Порядок организации работ по ликвидации НВОС должен быть утвержден Правительством РФ. Как уже отмечалось выше, в настоящее время проходит процедуру оценки регулирующего воздействия проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде», подготовленный Минприроды России, который определяет последовательность и содержание действий по подготовке и проведению работ по ликвидации НВОС, по оформлению и документированию их результатов.

Обследования, в том числе инженерные изыскания, выполняются для получения сведений об объекте НВОС, необходимых для подготовки проекта работ по ликвидации накопленного вреда. Такие сведения также включают:

- информацию о нарушенных свойствах компонентов природной среды,
- фактических значениях физических, химических, биологических показателей состояния компонентов природной среды и (или) их совокупности и их фоновых значениях на прилегающей к объекту накопленного вреда территории (акватории),
- объеме нарушений, и включают проведение полевых и лабораторных исследований.

Проект работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде

В состав проекта работ по ликвидации НВОС включаются:

1. пояснительная записка, содержащая, в том числе результаты предварительного обследования, сведения о месторасположении, площади, источнике и характере нарушения окружающей среды;
2. эколого-экономическое обоснование предлагаемых мероприятий и технических решений по ликвидации накопленного вреда, описание требований к параметрам и качественным характеристикам работ по ликвидации накопленного вреда, обоснование достижения запланированных значений физических, химических, биологических показателей состояния окружающей среды и (или) их совокупности по окончании работ;
3. содержание, объемы и временной график работ по ликвидации НВОС с разбивкой по этапам проведения отдельных видов работ;
4. сметные расчеты (локальные и сводные) затрат на проведение работ по ликвидации НВОС (для каждого этапа работ), финансируемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
5. мероприятия по обеспечению безопасности производства работ и охране труда.

Проекты работ по ликвидации НВОС разрабатываются и утверждаются лицами, заключившими государственный (муниципальный) контракт на выполнение работ по ликвидации НВОС, и представляются на согласование в орган власти, заключивший контракт, и орган местного самоуправления, на территории которого расположен объект НВОС. При этом срок согласования таких Проектов не должен превышать 30 рабочих дней с даты их поступления на согласование в соответствующий орган.

Основанием для отказа в согласовании Проектов работ по ликвидации НВОС является их несоответствие установленным требованиям к таким Проектам. В решении органа власти и (или) их совокупности об отказе в



согласовании Проектов работ должны приводиться как обоснование отказа, так и рекомендации по доработке таких проектов. После устранения причин отказа Проекты могут представляться на повторное согласование.

Приемка работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде

НВОС считается ликвидированным при наличии Акта о приемке работ по ликвидации НВОС, который составляется и подписывается исполнителем контракта, а также должностным лицом органа государственной власти и органа местного самоуправления, согласовавшими Проект работ по ликвидации НВОС. Приемка работ по ликвидации НВОС осуществляется в срок, не превышающий 30 рабочих дней с даты поступления в соответствующий орган от исполнителя контракта Акта о приемке работ. К Акту о приемке работ прилагаются следующие материалы:

1. пояснительная записка о проведенных работах по ликвидации накопленного вреда;
2. копии договоров с подрядными и проектными организациями, в случае, если работы были выполнены такими организациями полностью или частично, акты приемки выполненных работ по договору;
3. финансовые документы, подтверждающие проведение работ, закупку материалов, оборудования, материально-технических средств;
4. данные о фактическом состоянии окружающей среды, в том числе достигнутых значениях физических, химических, биологических и иных показателей и (или) их совокупности на территории (акватории) объекта накопленного вреда;
5. иные документы, подтверждающие выполнение работ по ликвидации накопленного вреда.

Акт о проведении доработки работ по ликвидации накопленного вреда

При выявлении недостатков или несоответствия выполнения работ по ликвидации НВОС утвержденным Проектам таких работ органом государственной власти или органом местного самоуправления составляется Акт о проведении доработки работ по ликвидации накопленного вреда. В Акте указываются недостатки и несоответствия и устанавливаются сроки их устранения. Документ подписывается уполномоченным должностным лицом органа государственной власти и органа местного самоуправления, согласовавшими Проект работ по НВОС.

При установлении соответствия выполненных работ утвержденному проекту работ по ликвидации НВОС и (или) устранении недостатков и несоответствий согласно Акту о доработке подписывается Акт о приемке работ. Орган власти, заключивший государственный (муниципальный) контракт на выполнение работ по ликвидации НВОС, вправе контролировать ход работ по его ликвидации. Копия подписанного акта о приемке работ направляется исполнителем контракта в Минприроды России для исключения данного объекта НВОС из ГРНВОС.

Рекультивация нарушенных земель

Одним из основных методов ликвидации последствий накопленного экологического ущерба или одним из этапов ее реализации является рекультивация земельных участков, нарушенных в результате негативной воздействия хозяйственной деятельности природопользователей.

Действующий порядок рекультивации земель, утвержденный постановлением Правительства РФ от 23 февраля 1994 года № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», а также приказом Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 года № 67 «Об утверждении основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» (далее – Положение), устарел и имеет многочисленные противоречия в свете изменений, внесенных в федеральное законодательство с момента их принятия.



На сегодняшний день разработаны проекты постановления Правительства РФ «О порядке определения требований к рекультивации земель и земельных участков» и приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов рекультивации нарушенных земель» (далее – Проекты), которые детально регулируют наиболее актуальные и недостаточно урегулированные на сегодняшний день вопросы рекультивации земель.

Проекты указанных актов систематизируют действующий порядок проведения рекультивации нарушенных земель. В данных Проектах:

1. приведен широкий перечень оснований проведения рекультивационных работ (данный перечень, в отличие от действующего порядка рекультивации, является открытым);
2. установлены субъекты рекультивации;
3. детализирован порядок проведения рекультивационных работ;
4. обозначены направления рекультивации;
5. установлены требования, предъявляемые к составу и содержанию проектов рекультивации земель, а также порядок разработки, согласования и утверждения проектов рекультивации земель и порядок приемки работ по рекультивации земель.

Риски и рекомендации

Законодательное закрепление механизма ликвидации накопленного экологического ущерба может привести к появлению новых рисков для различных организаций, в частности, собственников и иных правообладателей земельных участков, на которых находятся и будут выявлены уполномоченными органами объекты накопленного экологического вреда (загрязненные земли и почвы, заброшенные свалки бытовых и промышленных отходов и иные подобные объекты, наносящие вред окружающей среде), реального причинителя которого установить уже не представляется возможным, а также для тех юридических и физических лиц, которые собираются приобрести земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, имущественные комплексы, с находящимися на них подобными объектами.

В целях снижения или полного исключения возможности наступления неблагоприятных последствий ввиду данных рисков данным лицам следует рекомендовать:

1. при определении степени инвестиционной привлекательности приобретаемых активов в виде земельных или лесных участков, иных природных объектов, имущественных комплексов, предприятий проводить комплексную оценку правовых (due diligence), экономических (экономическую оценку), экологических (экологический аудит) и иных рисков, учитывая вероятность выявления объектов накопленного экологического вреда и возможные издержки на их последующую ликвидацию, существенно снижающие стоимость таких активов;
2. при совершении юридически значимых действий, в частности, связанных с приобретением, а также с отчуждением прав на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, сверять данные по этим объектам со сведениями из Реестра объектов накопленного вреда, причиненного окружающей среде, чтобы снизить или полностью исключить вероятность наступления впоследствии рисков из числа указанных выше.

Возможное скорейшее утверждение проектов постановления Правительства РФ «О порядке определения требований к рекультивации земель и земельных участков» и приказа Минприроды России «Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов рекультивации нарушенных земель» затронет интересы компаний, которые в виду рода своей хозяйственной деятельности чаще всего осуществляют рекультивационные работы. К таким компаниям, прежде всего, относятся компании-недропользователи; компании, осуществляющие эксплуатацию магистральных трубопроводов (в особенности, нефтепроводов и



нефтепродуктопроводов); компании, осуществляющие строительство и эксплуатацию иных линейных объектов – объектов энергетики, транспорта, связи, а также иные компании, чья хозяйственная деятельность связана с землепользованием и возможным негативным воздействием на земли и почвы.

Принятие нового порядка рекультивации земель может привести к возникновению ряда дополнительных рисков для указанного круга субъектов, к числу которых следует отнести следующие:

1. Необходимость проведения рекультивации земель в тех случаях, когда ранее такая рекультивация не требовалась. Это обусловлено тем, что рассматриваемые Проекты устанавливают более широкий по сравнению с существующим порядком и при этом неограниченный («открытый») перечень случаев, в которых требуется проведение рекультивации нарушенных земель. В соответствии с Проектами к ним относятся, в том числе, и случаи, в которых происходит любое «иное негативное воздействие на окружающую среду, приводящее к ухудшению физических, химических и биологических характеристик земель и /или изменению целевого назначения и разрешенного использования земель и земельных участков».
2. Появление системы новых требований к процедуре проведения рекультивационных работ и порядку приема и оформления их результатов, может привести к их неумышленному несоблюдению и, как следствие, к возникновению различных споров с государственными органами и органами местного самоуправления.

В целях минимизации указанных рисков можно предложить:

1. Изучить новую процедуру проведения рекультивационных работ и выявить их различия с порядком осуществления рекультивации, существующим на сегодняшний день, чтобы избежать в дальнейшем несоответствия в части последовательности и особенностей осуществления юридически значимых действий в рамках данной процедуры;
2. При возникновении после принятия рассмотренных проектов нормативных правовых актов спорных ситуаций с органами государственного экологического или государственного земельного надзора в связи с порядком осуществления и приемки ими рекультивационных работ, в том числе, вызванных новыми требованиями к рекультивации земель, прибегать к помощи юристов для выработки эффективной стратегии правовой защиты интересов компании в судах и иных инстанциях.

Авторы: Анастасия Бойцова, старший юрист, Михаил Пономарев, внештатный советник

Ключевые контакты практики



Тарас РАБКО

Партнер, руководитель практики энергетики, практики экологии и технического регулирования
taras_rabko@epam.ru
+7 (495) 935 8010



Анастасия БОЙЦОВА

Старший юрист,
практика экологии
и технического регулирования
anastasiya_boytsova@epam.ru
+7 (495) 935 8010



Михаил ПОНОМЕРЕВ

Внештатный советник,
практика экологии
и технического регулирования
mikhail_ponomarev@epam.ru
+7 (495) 935 8010



Подписка и отказ от подписки

Данный материал подготовлен исключительно в информационных и/или образовательных целях и не является юридической консультацией или заключением. «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», его руководство, адвокаты и сотрудники не могут гарантировать применимость такой информации для ваших целей и не несут ответственности за ваши решения и связанные с ними возможные прямые или косвенные потери и/или ущерб, возникшие в результате использования содержащейся в данных материалах информации или какой-либо ее части.

Вы получили эту информацию, так как данная тематика может представлять для вас интерес. Если данная информация была направлена вам по ошибке, приносим наши извинения и просим направить отказ от рассылки.

Чтобы отказаться от получения рассылок «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», пожалуйста, ответьте на это письмо с темой **Unsubscribe**.

Для включения нового адресата в число получателей рассылки необходимо ответить на это письмо с темой **Subscribe**.