

Объекты накопленного экологического вреда: правила выявления и порядок ведения государственного реестра

М.В. Пономарёв

Адвокатское бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнёры»

По результатам проведённой в нашей стране инвентаризации экологически неблагоприятных территорий выявлено свыше 300 объектов накопленного вреда окружающей среде. В 2017 г. заложены основы правового механизма его ликвидации: в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» введена глава «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде». Новые положения законодательства вступили в силу 1 января 2017 г., а 13 апреля были утверждены Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, конкретизирующие порядок их выявления и учёта. Рассмотрим детальнее данный документ.

ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Переход к рыночной экономике, происходивший в 1990-х годах, сопровождался масштабной приватизацией и сокращением промышленного производства. В результате появилось большое количество бесхозных или экономически непривлекательных промышленных объектов, опасных для окружающей среды и здоровья населения. Большинство из них продолжает оказывать негативное воздействие, в том числе оттого, что не проведена их должная консервация. Вред, наносимый окружающей среде подобными объектами и

осуществлявшейся ранее хозяйственной деятельностью, принято называть «накопленным».

Практическая деятельность по выявлению и учету, оценке и последующей ликвидации объектов накопленного экологического ущерба была начата Минприроды России еще в 2011 году. Росприроднадзор и его территориальные органы в период с 2012 по 2014 гг. провели активные работы по инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, утв. приказом Росприроднадзора

от 25 апреля 2012 г. № 193¹. В рамках года охраны окружающей среды, которым был объявлен 2013 год, был запланирован и проведен ряд важнейших мероприятий², направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду определенных видов хозяйственной деятельности, причем мероприятий по ликвидации объектов накопленного экологического ущерба в рамках указанного Плана не значилось.

В соответствии с официальными статистическими данными свыше 30 млрд т отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельностью. По итогам инвентаризации выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде (НВОС), являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек [1]. Общая площадь загрязнённых объектами накопленного экологического ущерба земель на территории Российской Федерации составляет свыше 77,6 тыс. га. Из них 26,0 тыс. га приходится на Дальневосточный федеральный округ, 13,9 – на Уральский федеральный округ, 12,9 тыс. га на Северо-Западный федеральный округ. Меньше всего таких земель в Южном федеральном округе – 0,5 тыс. га. На 340 «горячих точках» выявлено более 350,5 млн т накопленных загрязнений: 142,7 млн т на промышленных объектах Сибирского федерального округа,

85,1 млн т – Дальневосточного федерального округа, 59,3 млн т – Приволжского федерального округа и т.д. [2].

Ликвидация объектов накопленного экологического вреда входит в число приоритетных мер, указанных в «Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 г.», утверждённых 14 мая 2015 г. Ранее постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 была утверждена Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (далее – Государственная программа), где одно из основных мест заняла подпрограмма 8 «Ликвидация накопленного экологического ущерба», содержащая 10 основных мероприятий с конкретными целевыми показателями.

В комплексе первоочередных мер по ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и другой деятельности, утверждённом распоряжением Правительства РФ от 04.12.2014 № 2462-р, предусмотрен ряд наиболее значимых проектов по ликвидации серьёзных загрязнений в различных субъектах РФ с указанием размера и источников бюджетного финансирования³ (федеральный бюджет и бюджет соответствующих субъектов РФ).

При этом согласно уточнённому годовому отчёту о ходе реализации и оценке эффективности Государственной

¹ Был признан утратившим силу в 2014 году «в связи с завершением работ по инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба» (см. приказ Росприроднадзора от 8 октября 2014 г. № 619).

² Перечень указанных мероприятий был утвержден распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2189-р (в ред. от 16.10.2013 г.) «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2013 году в Российской Федерации Года охраны окружающей среды».

³ Всего было предусмотрено 26 проектов, а распоряжением Правительства РФ от 22.02.2016 № 281-р данный перечень был дополнен ещё одним, в рамках которого планируется разработать программу по ликвидации накопленного экологического ущерба в бухте Золотой Рог, г. Владивосток (Приморский край).

программы за 2016 г.¹ целевых значений многих из запланированных показателей достичь не удалось. Одна из причин – позднее внесение в Государственную программу изменений, утверждённых постановлением Правительства РФ от 13.08.2016 № 790. Ими были установлены правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также длительность конкурсных процедур, факты нарушения существенных условий и срыва сроков производства работ подрядчиками в рамках реализации комплекса первоочередных мероприятий, утверждённых распоряжением Правительства РФ от 04.12.2014 № 2462-р, необходимость проведения повторных конкурсов.

В связи с проведением Года экологии в России разработан план основных мероприятий, утверждённый распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1082-р. Одно из ключевых мест в документе отведено обращению с отходами и с ликвидацией объектов накопленного экологического ущерба. К сожалению, хотя запланированные мероприятия по обращению с отходами по числу занимают второе место (54 мероприятий), по объёму финансирования проектов они – лишь на пятом месте (3,8% отведённых средств).

Также в рамках Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 –

2020 годы, утверждённой постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 стартовал приоритетный проект «Чистая страна» (полное название «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твёрдых коммунальных отходов»). Паспорт проекта утверждён президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 № 12²). Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в данном паспорте занимает одно из центральных мест и мероприятия должны осуществляться в течение 2017–2019 гг., а некоторые из них – до конца 2025 г. При этом на их реализацию в период до 2025 г. предусмотрено выделить 11 889, 62 млн руб. из федерального и региональных бюджетов (привлечение внебюджетных инвестиций не предполагается)

1 января 2017 г. сформировалась основа правового механизма ликвидации накопленного экологического вреда: вступили в силу положения законодательства о порядке выявления, учёта, оценки и ликвидации объектов НВОС, для чего в Федеральном законе от 10.01.2002 № 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).

Постановлением Правительства РФ от 13.04.2017 № 445 утверждены Правила ведения государственного

¹ Размещён 23 мая 2017 г. на официальном сайте Минприроды России: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=342791>.

² Текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте <http://government.ru> по состоянию на 04.05.2017.

реестра объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – Правила № 445), конкретизировавшие порядок выявления и учёта объектов НВОС. Также в настоящее время продолжает проходить процедуру оценки регулирующего воздействия проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» (далее – Проект об утверждении порядка), подготовленный Минприроды России в соответствии с п. 5 ст. 3 Федерального закона от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Нормы, содержащиеся в указанных нормативных правовых актах, в своей совокупности установили новые правила выявления, оценки, учёта и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ С ОБЪЕКТАМИ НВОС

Объекты НВОС выявляются в результате инвентаризации на территориях и акваториях, где в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность, а также где расположены бесхозяйные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов.

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

В случаях, установленных Правительством РФ, выявление и оценку объектов НВОС проводят уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (данными полномочиями наделен Ро-

сприроднадзор и его территориальные органы).

Оценка объектов НВОС включает в себя установление:

- объёма или массы загрязняющих веществ, отходов и их классов опасности;
- площади территорий и акваторий, на которых расположен объект НВОС, категории и видов разрешённого использования земель;
- уровня и объёма 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, вероятность возникновения экологических рисков;
- наличия на объектах НВОС опасных веществ, указанных в международных договорах, в которых одной из сторон является Российская Федерация;
- количества населения, проживающего на территории, с неблагоприятным воздействием расположенного на ней объекта НВОС на окружающую среду;
- количества населения, проживающего на территории с угрозой неблагоприятного воздействия расположенного на ней объекта НВОС на окружающую среду.

Учёт объектов НВОС осуществляется в результате их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – ГРОНВОС, Реестр), который ведётся уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ОБЪЕКТОВ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

К числу основных принципов, закреплённых Правилами № 445, следует отнести:

1. Ведение Реестра осуществляется Минприроды России на основе материалов выявления и оценки объектов в рамках установленной предельной численности работников центрального аппарата Министерства, а также бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных ему функций.

2. Ведение государственного реестра объектов НВОС включает:

- рассмотрение материалов выявления и оценки объектов;
- принятие решения о включении (не включении) объектов в государственный реестр;
- категорирование объектов;
- обновление информации об объекте;
- исключение из Реестра.

Сведения, содержащиеся в ГРОНВОС, размещаются на официальном сайте Минприроды России в открытом доступе.

Включение объекта в ГРОНВОС предполагает следующие действия.

1. *Подачу заявления о включении объекта в Реестр.*

Данный документ представляется заявителем (федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления, осуществлявшими выявление и оценку данного объекта) в письменной форме в Минприроды России. В заявлении указываются:

- а) наименование объекта (при наличии);
- б) его фактическое местонахождение (с указанием кода по Общероссийскому классификатору территорий муниципальных образований и (или) Общероссийскому классификатору объектов ад-

министративно-территориального деления по месту нахождения объекта);

в) сведения о праве собственности на объект.

К заявлению прилагаются материалы выявления и оценки объекта, содержащие в том числе основные сведения о нём (перечень установлен п. 2 ст. 80.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

2. *Принятие решения о включении (не включении) объекта в ГРОНВОС.*

На основании результатов рассмотрения представленных заявителем материалов Минприроды в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня поступления заявления, принимает решение о включении объекта в ГРОНВОС или об отказе во включении в Реестр с указанием причин. Основанием для отказа является представление недостоверных информации и (или) материалов, а также непредставление необходимых сведений.

3. *Категорирование объекта НВОС.*

Данная процедура осуществляется Минприроды России для обоснования очередности проведения работ по ликвидации НВОС и принятия неотложных мер. Критерии выделения приоритетных объектов для ликвидации НВОС и сроки категорирования устанавливаются Минприроды России.

4. *Внесение изменений в ГРОНВОС при актуализации информации об объекте.*

Поправки вносятся в Реестр в случаях изменения информации, содержащейся в заявлении и (или) в материалах. Заявитель направляет в Минприроды России актуализированную информацию об объекте НВОС, а министерство в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня её поступления от заявителя, принимает решение об обновлении инфор-



мации об объекте и вносит соответствующие изменения в Реестр.

Исключение объекта из ГРОНВОС осуществляется на основании представленного заявителем акта о приёмке выполненных работ, подтверждающего ликвидацию НВОС на объекте. Решение принимается Минприроды России в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня представления указанного акта. Заявление, информация об объекте, и акт о приёмке выполненных работ, подтверждающий ликвидацию НВОС на объекте, направляются заявителем в Минприроды России по почте с описью вложения и уведомлением о вручении.

Категорирование объектов НВОС производится в отношении объектов, включённых в ГРОНВОС. Для этого сопоставляется их влияние на состояние экологической безопасности в целях обоснования очередности проведения работ по ликвидации НВОС и принятия неотложных мер. По результатам категорирования объектов НВОС выделяются объекты, на которых НВОС подлежит ликвидации в первоочередном порядке.

ПОРЯДОК ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Требование о том, что ликвидация НВОС осуществляется только на тех объектах, которые включены в Реестр, вступит в силу 1 января 2018 г., что логично, поскольку порядок ведения Реестра вводится в 2017 г.

Организовывать работы по ликвидации НВОС вправе органы государственной власти субъектов РФ и 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, его согласование и утверждение;
- 3) проведение работ по ликвидации НВОС;

4) контроль и приёмку выполненных работ.

Порядок организации работ по ликвидации НВОС должен быть утверждён Правительством РФ. Вместе с тем, как указывалось выше, Проект об утверждении порядка проходит процедуру оценки регулирующего воздействия.

Обследования, в том числе инженерные изыскания, выполняются для получения сведений об объекте НВОС, необходимых для подготовки проекта работ по ликвидации накопленного вреда, включая сведения 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), объёме нарушений, и включают проведение полевых и лабораторных исследований.

ПРОЕКТ РАБОТ ПО ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

В состав проекта включаются:

а) пояснительная записка, содержащая результаты предварительного обследования, сведения о месторасположении, площади, источнике и характере нарушения окружающей среды;

б) 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;

в) содержание, объёмы и временной график работ по ликвидации НВОС с разбивкой по этапам проведения отдельных видов работ;

г) сметные расчёты (локальные и сводные) затрат на проведение работ по ликвидации НВОС (для каждого этапа работ), финансируемых с привлечением средств бюджетной системы РФ.

д) 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/ органов власти об отказе в согласовании проектов работ должны приводиться как обоснование отказа, так и рекомендации по доработке таких проектов, а после устранения причин отказа проекты могут представляться на повторное согласование.

ПРИЁМКА РАБОТ ПО ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

НВОС считается ликвидированным при наличии акта о приёмке работ по его ликвидации, который составляет и подписывает исполнитель контракта, а



также должностные лица органа государственной власти и органа местного самоуправления, согласовавшие проект работ по ликвидации НВОС. Приёмка работ по ликвидации НВОС осуществляется в срок, не превышающий 30 рабочих дней с даты поступления в соответствующий орган от исполнителя контракта акта о приёмке работ. К акту о приёмке работ прилагаются следующие материалы:

а) пояснительная записка о проведённых работах по ликвидации накопленного вреда;

б) копии договоров с подрядными и проектными организациями, в случае, если работы были выполнены такими организациями полностью или частично, акты приёмки выполненных работ по договору;

в) финансовые документы, подтверждающие проведение работ, закупку материалов, оборудования, материально-технических средств;

г) данные о фактическом состоянии окружающей среды, в том числе достиг-

нутых значениях физических, химических, биологических и иных показателей и (или) их совокупности на территории (акватории) объекта накопленного вреда;

д) иные документы, подтверждающие выполнение работ по ликвидации накопленного вреда.

АКТ О ПРОВЕДЕНИИ ДОРАБОТКИ РАБОТ ПО ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

При выявлении недостатков или несоответствия выполнения работ по ликвидации НВОС утверждённым проектам таких работ, органом государственной власти, органом местного самоуправления составляется акт о проведении доработки работ по ликвидации накопленного вреда. В нём указываются недостатки и несоответствия и устанавливаются сроки их устранения. Документ подписывают уполномоченные должностные лица органа государственной власти и органа

местного самоуправления, согласовавшие проект работ по НВОС.

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

Таким образом, утверждение детализированного порядка ведения государственного реестра объектов на-

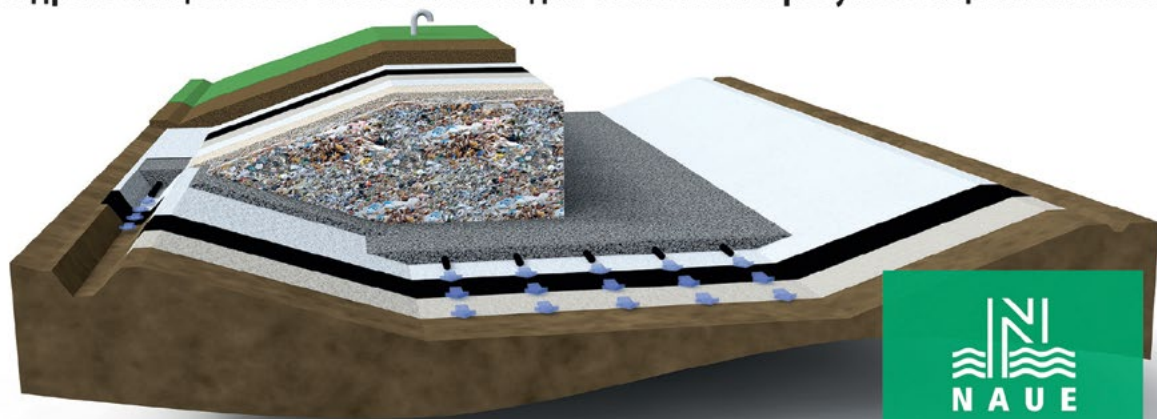
копленного вреда окружающей среде будет способствовать активизации мероприятий по их ликвидации, а следовательно, и достижению важнейших экологических целей и приоритетов России.

ДОКУМЕНТЫ

1. Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г., утв. указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.
2. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». – М.: Минприроды России; НИА-Природа. 2016.
3. Год экологии в цифрах и фактах // официальный интернет-сайт Года экологии 2017 в России. <http://ecoyear.ru/numbers-and-facts/> ■

Многокомпонентная конструкция экологически чистого полигона

Гидроизоляционные системы NAUE для основания и рекультивации полигонов



NAUE GmbH & Co. KG
Gewerbestr. 2
D-32339 Espelkamp-Fiestel

Телефон
+7 495 925 00 27 (Москва)
Телефон
+49 5743 41-546 (Германия)
Факс
+49 5743 41-553 (Германия)

www.naue.com

Надежная защита окружающей среды

Геотехника с геосинтетикой

Эффективный дренаж – высококачественная гидроизоляция - долговечные решения
Все геосинтетические материалы из одних рук производителя