

ПРОШЛЫЙ (НАКОПЛЕННЫЙ) ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЩЕРБ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

8. О РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЛИКВИДАЦИИ ОБЪЕКТОВ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА



А.А. Соловьянов

Развитые государства Европы и Северной Америки занимаются проблемой ликвидации прошлого или накопленного экологического ущерба (НЭУ) уже несколько десятилетий. Для эффективного ее решения они создали достаточно развитую законодательную базу, которую продолжают непрерывно совершенствовать. В Российской Федерации активные действия в этой сфере началось всего несколько лет назад.

21 февраля 2008 года на заседании Правительства Российской Федерации был рассмотрен вопрос «О создании правовых и инвестиционных механизмов ликвидации экологического ущерба, связанного с хозяйственной деятельностью, содержание понятия «экологический ущерб». Решение этой проблемы затем было включено в План действия Правительства Российской Федерации

По информации Росприроднадзора, сегодня на территории Российской Федерации имеется не менее 340 объектов прошлого или накопленного экологического ущерба (НЭУ). Для их ликвидации требуется разработка и реализация целого комплекса организационных, нормативных правовых и технологических мероприятий. Одним из таких документов является подготовленный проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и устранения последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате прошлой экономической деятельности».

В настоящей статье автор знакомит читателей журнала ЭВР с развитием российского законодательства в сфере ликвидации объектов накопленного экологического вреда

23 декабря 2009 года распоряжением Правительства Российской Федерации № 2063-р был утвержден план законопроектной деятельности на 2010 год. Этот план предусматривал (пункт 24) разработку в этом же году проекта федерального закона под названием «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». В качестве исполнителей разработки были определены Минприроды России, Минэнерго России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минпромторг России и ГК «Росатом».

27 мая 2010 года в Москве состоялось заседание президиума Государственного совета, посвященного

совершенствованию государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды. По итогам состоявшегося обсуждения Президент Российской Федерации Д.А. Медведев дал ряд поручений (№Пр-1640 от 6 мая 2010 года). Среди этих поручений было и такое: в срок до 1 декабря 2010 года «провести инвентаризацию и учёт объектов накопленного экологического ущерба и разработать комплекс мер по его ликвидации с определением механизмов и объёмов финансирования этих мер, включая пилотные проекты отработки технологии ликвидации накопленного ущерба».

Это поручение выглядело несколько странным, поскольку в Российской Федерации не было в тот момент отрасли законодательства, регулирующей ликвидацию объектов

НЭУ. Более того, в тот момент вообще не существовало нормативных определений «накопленного экологического ущерба» или «объектов накопленного экологического ущерба».

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации 12 июня 2010 года был выпущен документ Правительства Российской Федерации № ВП-П9-3955. Затем 25 июня 2010 года появился приказ Минприроды России №221 (о подготовке проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации), который предполагал разработку комплекса мер по ликвидации накопленного экологического ущерба. В итоге был разработан проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)».

Законопроект предусматривал:

- приоритет возмещения вреда окружающей среде в натуральной форме по сравнению с компенсацией в денежной форме;
 - установление полномочий органов власти по организации работ по ликвидации прошлого экологического ущерба;
 - меры экономического стимулирования по финансированию работ по ликвидации прошлого экологического ущерба;
 - обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектной документации на работы по экологическому восстановлению.
- Организационная модель ликвидации НЭУ, закреплённая в законопроекте, предполагала:
- выявление и оценка прошлого экологического ущерба;
 - внесение в государственный реестр земель с НЭУ;
 - проведение аукциона (с понижением) на право проведения работ по ликвидации прошлого экологического ущерба с правом приобретения (долгосрочной аренды) земельного участка;
 - проведение инженерных изысканий, подготовка проектной доку-

ментации на работы по экологическому восстановлению;

- государственную экологическую экспертизу проектной документации на работы по экологическому восстановлению;
- проведение работ по ликвидации прошлого экологического ущерба;
- подготовку акта о приемке работ;
- исключение из государственного реестра земель с НЭУ;
- предоставление преимущественного права на приватизацию (долгосрочную аренду) очищенных земель и имущественного комплекса.

30 марта 2011 года Министр Минприроды России Трутнев В.П. на совещании у Премьер-министра России Путина В.В. заявил: «Законопроект согласован полностью вчера, последнее замечание снято». Однако публичные консультации с различными структурами и субъектами Российской Федерации, проведенные Минэкономразвития России в период с 26 апреля по 11 мая 2011 года, показали, что большинство участников рассмотрения этот законопроект не устраивает.

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

Вероятно, по этой причине законодательное оформление проблемы ликвидации объектов НЭУ повторно обсуждалось Президиумом Государственного совета. На очередном его заседании, которое состоялось 9 июня 2011 года в городе Дзержинске Новгородской области, был рассмотрен вопрос «О мерах по обеспечению экологической безопасности при реализации крупных инвестиционных проектов и ликвидации накопленного экологического ущерба». По итогам этого заседания появился новый перечень директив Президента Российской Федерации Медведева Д.А. Так, он требовал:

«внести в установленном порядке в законодательство Российской Феде-

рации изменения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и возмещения ущерба окружающей среде, нанесенного и накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, предусмотрев при этом:

- ▶ введение в законодательство Российской Федерации понятия «накопленный экологический ущерб»;
- ▶ разработку порядка и методик отнесения объектов хозяйственной деятельности к объектам накопленного экологического ущерба, проведения инвентаризации, учета и ранжирования объектов накопленного экологического ущерба;
- ▶ определение и разграничение полномочий в сфере оценки и ликвидации накопленного экологического ущерба...».

Эти поручения были утверждены 20 июня 2011 года (№ Пр-1742ГС), а соответствующее поручение Правительства Российской Федерации № ВП-П9-4594 вышло 7 июля 2011 года.

Прошло еще полтора года, и 14 декабря 2012 Правительство Российской Федерации утвердило (распоряжение № 2369-р) План законопроектной деятельности на 2013 год, в котором в пункте 31 Минприроды России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти снова поручалось разработать закон, правда, с несколько иным названием: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». Согласно Плану законопроект должен был внесен в Правительство Российской Федерации в январе 2013 года, а в Государственную Думу ФС РФ в марте этого же года.

Работа над законом потребовала намного больше времени, чем было предусмотрено Планом законопроектной деятельности, при этом название законопроекта несколько раз менялось. Так, одна из промежуточных версий документа имела название «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные

акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и устранения последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате прошлой экономической деятельности». Для согласования в ведомства и для оценки регулирующего воздействия направлялся законопроект, названный «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и ликвидации прошлого экологического ущерба». Наконец, в Правительство Российской Федерации осенью 2015 года был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Нетрудно видеть, что в течение всего времени разработки законопроекта шел мучительный поиск названия того явления, которое подлежит регулированию или ликвидации. В версии закона 2010 года речь идет об «экологическом ущербе». В других версиях говорится о «последствиях загрязнения и иного негативного воздействия». Наконец, в версии 2015 года разработчики склоняются к тому, что ликвидировать надо «вред окружающей среде», причем вред накопленный.

Следует отметить, что параллельно с деятельностью по подготовке целевого закона шла работа по подготовке и принятию иных документов, имеющих отношение к проблеме НЭУ (или к накопленному экологическому вреду). Вполне ожидаемо, что и эти документы не имели устойчивой терминологии, хотя предпочтение отдавалось термину «экологический ущерб».

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, выделяла как «одно из основных направлений обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения

экологической среды жизни человека ликвидацию накопленного загрязнения, восстановление эродированных земель, захламленных территорий».

25 апреля 2012 года был выпущен приказ Росприроднадзора № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба», в котором было дано первое нормативное определение объектам, которые необходимо ликвидировать: «Объекты накопленного экологического ущерба – загрязненные территории, в том числе бесхозные территории, образованные в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также объекты размещения отходов и иные объекты (здания, сооружения, загрязненные земельные участки), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязненными, на которых деятельность под управлением организации осуществлялась в прошлом и на которых остались отходы, негативно влияющие на природную среду».

20 февраля 2013 года Президентом Российской Федерации была утверждена (Пр-232) Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Она предусматривала, в частности, «ликвидацию экологического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации, включая оценку причиненного экологического ущерба и реализацию мероприятий по очистке арктических морей и территорий от загрязнения».

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации Медведевым Д.А. 31 января 2013 года (№ 404п-П13), предусмотрено решение проблем ликвидации накопленного экологического ущерба.

Совет Безопасности Российской Федерации при рассмотрении вопроса «Об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и природопользования» 20 ноября 2013 года принял решение «утвердить до 1 апреля 2014 года про-

ект федеральной целевой программы ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической деятельности на 2014 - 2025 годы, в том числе включающей мероприятия по очистке и реабилитации загрязненных районов в Арктической зоне Российской Федерации». Это решение так и не было выполнено, но зато 4 декабря 2014 года вышло распоряжение Правительства Российской Федерации № 2462-р, в котором был утвержден комплекс первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности.

Вернемся теперь к последней версии законопроекта, который осенью 2015 года был внесен в Правительство Российской Федерации. В документе в статье 1 дан ряд определений, которые в случае принятия закона станут нормативными, в частности определение того, что теперь является основным объектом регулирования, а именно накопленный вред окружающей среде:

«накопленный вред окружающей среде - 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 при переходе права собственности, в том числе при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации».

Исходя из этого определения, накопленный вред - это тот вред, который был нанесен окружающей среде в результате деятельности некоего объекта (предприятия) до того, как он перешел к другому собственнику. Надо полагать, что разработчики законопроекта остановились на термине «накопленный», а не «прошлый», поскольку в письме Минэкономразвития России (от 11.03.2015 г. № 5517-ЕЕ/Д26и), которым направлено заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения

вреда окружающей среде и ликвидации прошлого экологического ущерба» содержится следующее замечание: «Обращаем внимание, что буквальное понимание вводимого понятия «прошлый экологический ущерб» содержит определенные риски, связанные с применением мер ответственности к юридическим лицам за их прошлую деятельность, даже если они не нарушали требований законодательства, действовавших в тот период времени, когда они осуществляли данную деятельность. В связи с этим возникает риск, что при отсутствии нарушений ранее действовавшего законодательства в прошлые периоды времени юридические лица будут нести ответственность в настоящее время в виде ликвидации ПЭУ».

Поскольку Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране окружающей среды» определяет вред окружающей среде как «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов», то и накопленный вред – это результат именно загрязнения.

Таким образом, формально деградация территорий (иногда очень больших по площади), которая произошла, например, в результате разработки месторождений минеральных ресурсов (добыча угля, железной и цветных руд, алмазов, фосфоритов и др.) не может рассматриваться как накопленный вред окружающей среде. В связи с этим напрашивается решение расширить понятие «вред окружающей среде» и на другие виды негативного изменения окружающей среды.

Вполне логичным, с другой стороны, является такое ключевое определение, как определение накопленного экологического ущерба - «экономическая оценка накопленного вреда окружающей среде, определяемая как стоимостное выражение затрат на восстановление окружающей среды». Вряд ли при нынешней достаточно несовершенной методической базе оценки ущерба окружающей среде в результате различных видов хозяйственной деятельности можно иначе более или менее надежно оценить экологический ущерб.

Достаточно сумбурным и не очень логичным является определение объектов накопленного вреда окружающей среде – «территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде, которые в настоящее время не имеют собственника в виде юридического или физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, либо которые используются на праве собственности юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, за исключением пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, захоронения радиоактивных отходов, территорий генерирующих объектов электрической и тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью 25 МВт и более».

Объяснимым лишь с точки зрения желания охватить все и вся является отнесение к объектам накопленного вреда окружающей среде помимо территорий и акваторий объектов капитального строительства. Ведь в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (по состоянию на 13 июля 2015 года) объектом капитального строительства является «здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек». В любом случае при этом их следует называть не источниками накопленного вреда окружающей среде, а источниками негативного воздействия на окружающую среду.

Непонятно, почему в определении нужен такой тяжелый фрагмент «которые в настоящее время не имеют собственника в виде юридического или физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, либо которые используются на праве собственности юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями». Ведь условие наличия или отсутствия собственника может относиться вообще к любому объекту.

В тексте законопроекта дается определение и другим понятиям, имеющим отношение к проблеме ликвидации объектов накопленного экологического вреда (или в старой терминологии НЭУ), таким как «ликвидация накопленного вреда окружающей среде», «рекультивация земель и земельных участков», «восстановление нарушенного состояния окружающей среды», «проект рекультивации земель и земельных участков», и «проект восстановления нарушенного состояния окружающей среды». По логике вещей среди них явно не хватает определения термину «источник накопленного вреда окружающей среде».

Для ликвидации накопленного вреда окружающей среде законопроект предусматривает осуществление различных операций, среди которых:

- разработка критериев отнесения к объектам накопленного вреда окружающей среде;
- проведение инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде;
- разработка и ведение государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде;
- разработка программы поэтапной ликвидации накопленного вреда окружающей среде на объектах накопленного вреда окружающей среде;
- разработка проектов рекультивации земель и земельных участков и проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды;
- согласование проектов рекультивации земель и земельных участков и проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды;
- приемка работ по рекультивации земель и земельных участков и проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды в случаях.

В законопроекте описаны соответствующие организационные схемы учета и ликвидации объектов накопленного ущерба, в частности, как должна происходить инвентаризация этих объектов, формирование и ведение их реестра, подготовка проектов рекультивации земель и земельных участков и проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды, их согласование и приемка результатов их реализации.

При этом должны быть разработаны и приняты документы, которые регламентируют процедуры осуществление перечисленных операций. К ним относятся, в соответствии с текстом законопроекта:

- порядок «проведения работ по рекультивации земель и земельных участков, восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, включающий разработку проектов рекультивации земель и земельных участков и проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды, процедуру их согласования, порядка приема работ по рекультивации земель и земельных участков, работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды»;
- порядок «ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде»;
- порядок «проведения инвентаризации, отнесения к объектам накопленного вреда окружающей среде, включения объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, и порядок их ранжирования в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде»;
- порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- требования «по разработке программы поэтапной ликвидации накопленного вреда окружающей среде на объектах накопленного вреда окружающей среде, используемых на праве собственности юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, вошедших в состав имущественного комплекса при переходе права собственности, в том числе при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации»;
- порядок ведения «государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, находящихся в федеральной собственности или расположенных на землях, находящихся в федеральной собственности, объектов накопленного вреда окружающей среде, расположенных на территориях или акваториях, используемых на праве собственности или ином законном праве юридическими

лицами, индивидуальными предпринимателями, в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»;

- порядок проведения «инвентаризации и организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на объектах накопленного вреда окружающей среде, находящихся в федеральной собственности или расположенных на землях, находящихся в федеральной собственности и не имеющих собственника в виде юридического или физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя»;
 - порядок согласования «проектов рекультивации земель и земельных участков, проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды в случаях, когда вред окружающей среде причинен в пределах земель, находящихся в федеральной собственности и (или) находящихся на территории двух и более субъектов Российской Федерации, или водным объектам, находящимся в федеральной собственности»;
 - порядок приема «работ по рекультивации земель и земельных участков, проектов восстановления нарушенного состояния окружающей среды в случаях, когда вред окружающей среде причинен в пределах земель, находящихся в федеральной собственности и (или) находящихся на территории двух и более субъектов Российской Федерации, или водным объектам, находящимся в федеральной собственности»;
 - порядок согласования «программы поэтапной ликвидации накопленного вреда окружающей среде на объектах накопленного вреда окружающей среде, используемых на праве собственности юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, вошедших в состав имущественного комплекса при переходе права собственности, в том числе при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации, в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору».
- В законопроекте уделяется значительное внимание описанию механизмов, с помощью которых организуется

возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Прежде всего, устанавливается, что «юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и ландшафтов ... обязаны возместить его в полном объеме». Устанавливается также, что «возмещение вреда окружающей среде осуществляется в натуральной форме посредством проведения работ по рекультивации земель и земельных участков, работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды...».

Наряду с возмещением вреда в натуральной форме возможно его возмещение и в стоимостной форме, причем он «исчисляется по таксам и методикам исчисления вреда окружающей среде в стоимостной форме», которые утверждаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

«В случае отказа причинителя вреда от возмещения вреда окружающей среде добровольно в натуральной форме или в стоимостном выражении, возмещение вреда окружающей среде в стоимостном выражении осуществляется по решению суда».

Возможность получения более или менее надежных оценок вреда окружающей среде в стоимостной форме (экологического ущерба) с помощью такс и методик вызывает большие сомнения, поскольку эти инструменты разработаны достаточно плохо. Тем более что предстоит иметь комплекс расчетных инструментов не только для страны в целом, но и для всех (или большинства) субъектов Российской Федерации. Уже сейчас можно прогнозировать возникновение будущих конфликтов между контролирующими органами и причинителями вреда относительно результатов оценки.

С точки зрения имущественного статуса (правового статуса) объектов накопленного вреда окружающей среде в законопроекте фигурируют две их категории. Первая категория охватывает объекты, которые имеют

собственника – юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуального предпринимателя. Вторая категория охватывает объекты, собственником которых, в общем, является государство на уровне субъекта Российской Федерации, города, городского округа или муниципального образования.

Проблема организации ликвидации накопленного вреда в первом случае выглядит относительно просто. В этом случае есть субъект права, к которому можно предъявить претензии. Можно проконтролировать все его действия по подготовке и реализации проекта проведения работ по рекультивации земель и земельных участков и работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. В случае отказа собственника ликвидировать накопленный вред есть возможность воспользоваться в отношении его положениями Кодекса об административных правонарушениях или наложить арест на его счета.

Проблема ликвидация объектов, которые входят во вторую категорию, представляется более сложной. В соответствии с законопроектом ответственность за их ликвидацию лежит на административных образованиях, то есть должна осуществляться за счет бюджетов различных уровней. Причем это относится и к тем объектам накопленного вреда, которые возникли по вине конкретных хозяйствующих субъектов, но потом по той или иной причине оказались в собственности государства. Таким образом, законопроект автоматически в этом случае снимает вину с причинителей вреда и переносит ответственность за ликвидацию таких объектов на государство. Поскольку объектов накопленного вреда на территории России находится достаточно много, то их ликвидация потребует и значительных средств и большого времени. Трудно себе представить, каким образом административные образования будут решать эту проблему, особенно в условиях бюджетного дефицита. При этом не очень понятно, кто с них будет спрашивать за медлительность в решении проблемы или просто за ее игнорирование.

В то же время в развитых государствах Европы и Северной Америки существуют регулятивные акты, с помощью

которых ответственность по ликвидации объектов НЭУ можно возложить на истинных причинителей вреда, даже если объект НЭУ несколько раз переходил из рук в руки. Было бы вполне естественным предусмотреть такую возможность и в проекте российского законодательного акта, хотя против подобной позиции наверняка будет выступать российский крупный бизнес.

В заключение попробуем оценить шансы на принятие закона Государственной Думой ФС РФ в обозримом будущем. Одна из первых версий законопроекта, разработанная в 2010–2011 гг., была отвергнута в ходе публичных консультаций. Достаточно много замечаний было получено (письмо Минэкономразвития России от 29 октября 2014 г. № 26542-ОФ/Д2би) на версию законопроекта 2014 года после проведения оценки регулирующего воздействия. К исправленному в соответствии с этими замечаниями законопроекту Минэкономразвития России снова высказал достаточно много претензий (письмо от 11.03.2015 г. № 5517-ЕЕ/Д2би). Резюме выглядело следующим образом: «На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации».

Законопроект снова был скорректирован и, получив название «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и ликвидации накопленного вреда окружающей

среде», был направлен в Правительство Российской Федерации. В связи с тем, что и к последней версии законопроекта у крупного бизнеса есть претензии, можно ожидать нового витка публичных обсуждений, оценки регулирующего воздействия и очередной корректировки. Похоже, что в этом году шансы по внесению законопроекта Правительством Российской Федерации в Государственную Думу ФС РФ минимальны. Правда, изменить ситуацию может непосредственное вмешательство Председателя Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации.

Источники информации

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2008 № 1996-р «Об утверждении плана подготовки актов по реализации в 2009 - 2010 годах Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года»
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2012 г. № 2369-р «О плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2013 г.»
4. Приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 года № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»
5. Распоряжение Правительства РФ от 4 декабря 2014 г. № 2462-р «Об утверждении комплекса первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности»
6. <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/38500.html>. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и ликвидации прошлого экологического ущерба»
7. <http://www.ecoindustry.ru/i/ecoindustry/350/nefedev.pdf>