

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕНАТОР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«24» января 2021 г.

№ 34-02.6/ГО

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**В.В. ВОЛОДИНУ**

**Уважаемый Вячеслав Викторович!**

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вносится на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Приложение:

1. Текст законопроекта на 4 л. в 1 экз.
2. Пояснительная записка на 5 л. в 1 экз.
3. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в



связи с принятием данного федерального закона на  
1 л. в 1 экз.

4. Финансово-экономическое обоснование на 1 л. в 1 экз.
5. Копии текста законопроекта и материалов к нему на электронном носителе (диск CD-R)

С уважением,

Сенаторы Российской Федерации



Ю.И.Важенин



Г.И.Орденoв

Депутат Государственной Думы



А.Б.Василенко

Вносится  
сенаторами Российской  
Федерации  
Ю.И. Важениным  
Г.И. Орденовым  
депутатом  
Государственной Думы  
А.Б. Василенко

Проект

№ 1102739-7

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде**

### Статья 1

Внести в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (Собрание законодательства Российской Федерации 2002, N 2, ст. 133; 2004, N 35, ст. 3607; 2005, N 1 (ч. 1), ст. 25, N 19, ст. 1752; 2006, N 1, ст. 10, N 52 (ч. 1), ст. 5498; 2007, N 7, ст. 834; 2008, N 30 (ч. 2), ст. 3616; 2009, N 1, ст. 17, N 11, ст. 1261, N 52 (ч. 1), ст. 6450; 2011, N 1, ст. 54, N 29, ст. 4281, N 30 (ч. 1), ст. 4590, ст. 4591, ст. 4596, N 48, ст. 6732; 2012, N 26, ст. 3446; 2013, N 27, ст. 3477, N 30 (ч. I), ст. 4059, N 52 (ч. I), ст. 6971, ст. 6974; 2014, N 11, ст. 1092, N 30 (ч. I), ст. 4220, N 48, ст. 6642; 2015, N 1 (ч. I), ст. 11, N 27, ст. 3994, N 29 (ч. I), ст. 4359, N 48 (ч. I), ст. 6723; 2016, N 1 (ч. I), ст. 24, N 15, ст. 2066, N 26 (ч. I), ст. 3887, N 27 (ч. I), ст. 4187, N 27 (ч. II), ст. 4286, ст. 4291; 2017, N 31 (ч. I), ст. 4774, ст. 4829; 2018, N 1 (ч. I), ст. 47, ст. 87, N 30, ст. 4547, N 31, ст. 4841, N 53 (ч. I), ст. 8464; 2019, N 30, ст. 4097, N 52 (ч. I), ст. 7768, ст. 7771) следующие изменения:



1) в абзаце шестидесятом статьи 1 слова «и акватории, на» заменить словами «, недра и акватории, в пределах»;

2) в статье 17:

а) абзац второй пункта 2 дополнить словами «, включая ликвидацию накопленного вреда окружающей среде»;

б) абзац первый пункта 3 после слова «среду» дополнить словами «, включая ликвидацию накопленного вреда окружающей среде»;

в) пункт 4 дополнить подпунктом 5 следующего содержания:

«5) участие в финансировании и организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.»;

3) в статье 80.1:

а) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«Выявление объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий, недр и акваторий, в пределах которых осуществлялась и (или) осуществляется экономическая и иная деятельность, а также в пределах которых расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов.»;

б) в абзаце третьем пункта 2 слова «и акваторий, на» заменить словами «, недр и акваторий, в пределах»;

в) дополнить пунктом 5.1 в следующей редакции:

«5.1. Основанием для отказа во включении объекта накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр является непредставление материалов выявления и оценки указанного объекта, неполнота и (или) недостоверность содержащейся в таких материалах информации.»;

4) в первом предложении пункта 2 статьи 80.2 слова «и органы местного самоуправления» заменить словами «, органы местного самоуправления, юридические и физические лица».

## Статья 2



Внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 года №224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, N 29, ст. 4350; 2016, N 1, ст. 11; N 27, ст. 4293, 4294; 2018, N 27, ст. 3956; 2019, N 30, ст. 4140) следующие изменения:

1) часть 1 статьи 1 дополнить словами «, а также решения экологических проблем и улучшения качества окружающей среды»;

2) пункт 1 статьи 3 дополнить словами «, а также решения экологических проблем и улучшения качества окружающей среды»;

3) в статье 6:

а) абзац первый части 2 после слова «соглашения» дополнить словами «, за исключением случаев, установленных частью 2.1 настоящей статьи,»;

б) дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. В случае, если соглашения заключаются в целях решения экологических проблем и улучшения качества окружающей среды, обязательными элементами соглашения являются:

1) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде;

2) организация частным партнером работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.»;

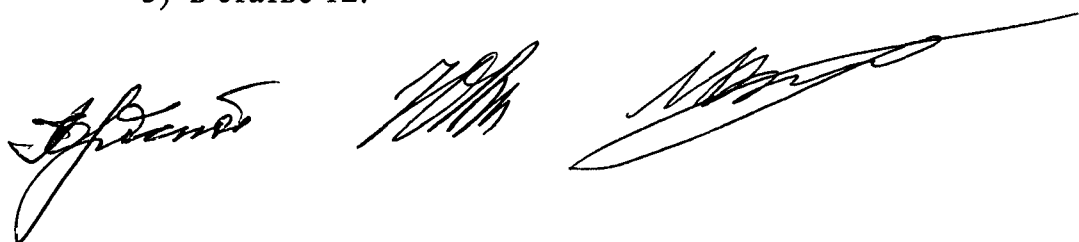
4) в статье 7:

а) часть 1 дополнить пунктом 21 следующего содержания:

«21) объекты накопленного вреда окружающей среде.»;

б) часть 2 дополнить словами «, за исключением случаев финансирования и организации частным партнером работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;

5) в статье 12:



а) в части 1 после слов «такого имущества» дополнить словами «либо организовать работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;

б) в части 5 после слов «техническое обслуживание» дополнить словами «, а также на организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;

б) часть 2 статьи 19 дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«б) с организацией, являющейся собственником или иным законным владельцем объекта накопленного вреда окружающей среде и (или) земельного участка, под которым расположен объект накопленного вреда окружающей среде, в отношении такого объекта.».

Президент  
Российской Федерации



## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»**

В настоящее время проблема ликвидации накопленного вреда окружающей среде, возникшего в период советской государственности, остается неразрешенной и все более обостряется, создавая угрозу окружающей среде, жизни и здоровью человека.

Особое место среди объектов накопленного вреда окружающей среде занимают находящиеся в государственной собственности участки недр, в границах которых имеются нефтесодержащие загрязнения. В подавляющем количестве случаев скопление нефтесодержащей жидкости явилось следствием деятельности крупных советских нефтеперерабатывающих заводов, использовавших несовершенные технологии производства, в результате разлива и утечки нефти и нефтепродуктов в рамках производственного процесса, аварий на магистральных и внутрипромысловых нефтепроводах, аварийных и технологических выбросов. Многие указанные предприятия прекратили свое существование, не ликвидировав накопленный вред окружающей среде. Как следствие, в настоящее время существует множество бесхозных и (или) экономически не привлекательных активов, обладающих высокой степенью опасности для окружающей среды и здоровья населения. Вопрос об их ликвидации действующим законодательством до сих пор в полной мере не разрешен.

Принятию эффективных мер по учету, обследованию и ликвидации загрязнений, накопленных в недрах, препятствует недостаточность правового регулирования, в том числе несовершенство легальной дефиниции понятия «объекты накопленного вреда окружающей среде».

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ) под объектами накопленного вреда окружающей среде понимаются территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

Ввиду отсутствия легальной дефиниции понятия «территория» и его многозначности из сферы его охвата правоприменителями исключаются недра. В результате при проведении обследований соответствующих территорий участки недр, в пределах которых расположены нефтесодержащие загрязнения, остаются без должного внимания. В связи с

этим на практике встречаются отказы во включении таких объектов в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

Однако игнорирование подобного рода объектов может привести к катастрофическим последствиям. Нефтепродукты в почвах и грунтах являются сильнейшим источником токсикологического воздействия на окружающую среду. Так, например, в 1991 году во время аномально высокого паводка зафиксировано высокое выделение газов и нефтепродуктов на значительной территории. В населенных пунктах Русские Липяги и Чувашские Липяги Самарской области из-за отравления подземными нефтяными газами было зафиксировано несколько смертельных случаев<sup>1</sup>.

Крупные подземные техногенные залежи расположены в Грозном, Новокуйбышевске, Уфе, Ейске, Ангарске, Моздоке, Туапсе, Орле, Комсомольске-на-Амуре<sup>2</sup>.

Ситуация усугубляется еще и тем, что техногенные нефтяные залежи могут быть объектом незаконной кустарной добычи и нефтепереработки, в результате осуществления которых окружающая среда может быть загрязнена еще в большей степени. Таким образом, наличие неучтенных и неликвидированных загрязнений в недрах создает «благоприятную» почву для развития теневого нефтяного рынка.

В целях исключения правовой неопределенности и противоречивой правоприменительной практики законопроектом предлагается дополнить дефиницию понятия «объекты накопленного вреда окружающей среды», а также пункты 1 и 2 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ указанием на недра.

Представляется целесообразным использование именно термина «недра» для обозначения объекта размещения техногенных залежей. Это отвечает отечественной законодательной традиции.

Из толкования норм-дефиниций статьи 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ следует, что содержание понятия «вред окружающей среде» сводится к загрязнению.

Недра как компонент окружающей среды могут быть потенциальным объектом загрязнения, а, следовательно, и объектом накопления таких загрязнений. Формулировка «загрязнения недр» используется и в иных нормативных правовых актах (например, в пункте 8 статьи 23 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; статье 8.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и т.д.).

Помимо этого законопроектом предлагается установить, что инвентаризации и обследованию подлежат не только территории и акватории, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная

---

<sup>1</sup> См.: Ахмадова Х.Х., Идрисова Э.У., Такаева М.А. Проблемы техногенных залежей в российских регионах // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8(15). Ч. 4. С. 69-73. URL: <https://research-journal.org/earth/problema-technogennykh-zalezhej-v-rossijskix-regionax/> (Дата доступа: 21.02.2020).

<sup>2</sup> Там же.



деятельность, но и территории и акватории, на которых деятельность осуществляется в настоящее время.

Указанное нововведение направлено на восполнение пробелов в правовом регулировании, исключение формального подхода при планировании и проведении мероприятий по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде. В настоящее время часть организаций осуществляет деятельность на территории накопленного вреда окружающей среде, явившегося результатом хозяйственной деятельности предприятий, прекративших свое существование, но не ликвидировавших причиненный вред.

Исходя из буквального толкования пункта 1 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ такие территории не подпадают под критерии, при наличии которых осуществляется выявление объектов накопленного вреда окружающей среде, поскольку на них продолжает осуществляться хозяйственная деятельность. Вместе с тем ряд предприятий использует новейшие технологии производства, которые не допускают «пополнение» уже накопленного вреда окружающей среде. Кроме того, на объектах накопленного вреда окружающей среде может осуществляться иная, отличная от предшествующей, но не оказывающая негативного воздействия на окружающую среду хозяйственная деятельность. Однако действующая редакция пункта 1 статьи 80.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ будет препятствовать выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде в данном случае лишь по формальным основаниям.

Современные методы исследования позволяют в рамках одного и того же пространства разграничивать прошлый, накопленный и новый, текущий вред окружающей среде, а также определять, приводит ли деятельность, осуществляемая на территории накопленного вреда окружающей среде, к его дальнейшему увеличению. Кроме того, следует учитывать положительный опыт зарубежных стран, в нормативных правовых актах которых встречаются формулировки, конкретизирующие понятия «прошлые загрязнения», «прошлая хозяйственная деятельность», в том числе со ссылкой на определенную календарную дату (например, опыт Бельгии). Таким образом, в зарубежных правовых актах в основе квалификации загрязнения как прошлого лежит не факт прекращения деятельности на территории загрязнения, а факт накопления загрязнения и его неустранения причинителем.

Законопроектом предлагается установить исчерпывающий перечень оснований для отказа во включении объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр, а именно, непредставление материалов выявления и оценки указанного объекта, неполнота и (или) недостоверность содержащейся в таких материалах информации. Это позволит исключить необоснованные отказы.

Предлагается также расширить перечень субъектов, которые вправе осуществлять организацию работ по ликвидации накопленного вреда

окружающей среде, за счет физических и юридических лиц, что будет способствовать ускорению решения проблем ликвидации накопленного вреда в связи с возможностью организации таких работ не только органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, как это предусмотрено сейчас, но и организациями и индивидуальными предпринимателями, заинтересованными в ликвидации конкретных объектов накопленного вреда.

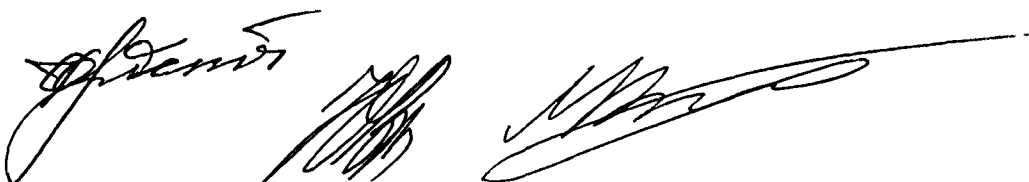
Для привлечения частных инвестиций в реализацию проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде представляется необходимым развитие институтов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Использование механизмов партнерства для ликвидации загрязнений окружающей среды широко практикуется в зарубежных странах. Бюджетные инвестиции в данную область будут более результативными, когда хозяйствующие субъекты будут заинтересованы в освобождении территорий, недр и акваторий от загрязнений и рациональном их использовании.

В целях обеспечения возможности эффективного использования механизмов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства при финансировании и организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде вносятся корреспондирующие изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ).

Решение экологических проблем и улучшение качества окружающей среды закрепляется в качестве одной из целей Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

Расширяется перечень обязательных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве за счет включения в него следующих элементов: осуществления частным партнером полного или частичного финансирования работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, организации частным партнером работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве – за счет объектов накопленного вреда окружающей среде.

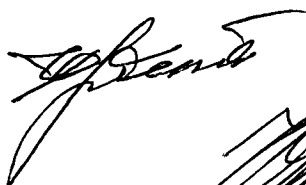
Устанавливается возможность заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве с организацией, являющейся собственником или иным законным владельцем объекта накопленного вреда окружающей среде и (или) земельного участка, под которым расположен объект накопленного вреда окружающей среде, в отношении такого объекта без проведения конкурса.



Кроме того, в целях стимулирования участия лиц в организации деятельности по ликвидации накопленного вреда окружающей среде законопроектом предлагается определить меры государственной поддержки таких субъектов.

Таким образом, целью законопроекта является правовая регламентация процесса организации и осуществления работ по ликвидации вреда окружающей среде, локализованного в недрах и накопленного еще в советское время в результате деятельности крупных государственных и муниципальных нефтеперерабатывающих предприятий, прекративших к настоящему времени свое существование. Это отличает указанный законопроект от разработанных федеральными органами исполнительной власти проектов федеральных законов, устанавливающих обязанность недропользователей выполнять работы по консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых, горных выработок, подземных сооружений, связанных и не связанных с добычей полезных ископаемых, которые имеют предметом своего правового регулирования отношения по недропользованию. Последние не позволяют решить проблему ликвидации техногенных залежей нефтесодержащей жидкости, они направлены на предотвращение накопления вреда окружающей среде в будущем, но не решают проблему ликвидации уже существующего накопленного вреда.

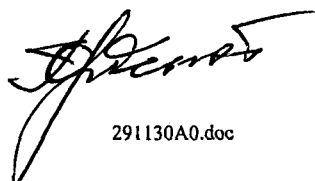
Отмечаем, что все новации, предлагаемые законопроектом, касающиеся уточнения понятия «объекты накопленного вреда окружающей среды» за счет дополнения его указанием на недра; возможности включения в реестр объектов накопленного вреда объектов, расположенных на территории, где экономическая и иная деятельность осуществляется в настоящее время; установление исчерпывающего перечня оснований для отказа во включении объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр; расширение перечня субъектов, которые вправе осуществлять организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, за счет физических и юридических лиц; возможности использования механизмов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства при финансировании и организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, полностью соответствуют положениям Модельного закона «О ликвидации накопленного экологического ущерба (вреда)», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 27.11.2020 №51-13.



## П Е Р Е Ч Е Н Ь

**федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»**

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов.



291130A0.doc



## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде»**

Принятие и реализация Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» не потребует дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Предполагается, что финансирование и организация работ по ликвидации накопленного вреда будет осуществляться заинтересованными хозяйствующими субъектами, в том числе на условиях государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства.

