

ЭКСПЕРТЫ: «КАК ПОСТРОИТЬ ОБЪЕКТ И НЕ НАРУШИТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО»



Светлана Денисова

Охрана окружающей среды и строительство – понятия практически несовместимые. Любое внедрение человека в живую природу наносит ей вред. Для минимизации ущерба составляются нормативные акты, за выполнением которых следят соответствующие ведомства. Как построить объект и не нарушить требований экологов, о взаимоотношениях с контролирующими природоохранными органами, а также о недостатках российского законодательства в сфере защиты окружающей среды, мы попросили рассказать наших экспертов.

– Как бы вы могли охарактеризовать взаимоотношения между экологическими службами и строительными организациями?



Алексей Зубик

АЛЕКСЕЙ ЗУБИК,
коммерческий
директор компании BSA:

– Сегодня отношения между экологическими службами и строительными организациями очевидно непростые. Особенно это касается застройщиков: первая проблема заключается в материалах, используемых для строительства, вторая – непосредственно связана с местностью, на которой проводятся строительные работы. Более того, для того, чтобы начать строительство, необходимо провести экологическую экспертизу. Представители экологической службы должны оценить соответствие проектной документации всем необходимым нормам.

СВЕТЛАНА ДЕНИСОВА,
начальник отдела продаж
ЗАО «БФА-Девелопмент»:

– Отношения между экологическими службами и строительными организациями традиционно напряженные. В Петербурге остро стоит вопрос неправильной классификации отходов по классам опасности, особенно при редевелопменте промышленных территорий. Тотальная рекультивация без детальной экологической экспертизы может стать фатальной для проекта и сделать его экономически нецелесообразным. В пример можно привести проект редевелопмента старейшего Сестрорецкого оружейного завода, который пытались реализовать иностранные инвесторы. Но он так и «закис» на начальной стадии как раз потому, что требовались огромные затраты на выполнение экологических требований.

– Возможно ли выполнение всех требований экологической безопасности в процессе строительства?

ИВАН БАРСОЛА,
страший менеджер группы
по оказанию услуг в области
корпоративного управления
и устойчивого развития КПМГ
в России и СНГ:

– Экологические требования к строительству капитальных объектов являются обязательными для исполнения и регулируются в рамках Российского законодательства Федеральным законом об охране окружающей среды, целым рядом санитарных норм и пра-

вил, а также строительными нормами и правилами.

Ключевые требования как к самому объекту, так и к этапу строительства прописываются в проектной документации и согласовываются в рамках государственной экспертизы проектной документации.

Среди основных «проблемных» с экологической точки зрения процессов при осуществлении капитального строительства можно назвать следующие:

- управление отходами – организация мест временного хранения и своевременный вывоз отходов;
- хранение и использование горюче-смазочных материалов;
- несогласованное нарушение почвенного и растительного покрова;
- несогласованное использование водных объектов;
- своевременная рекультивация.

Также можно выделить ключевые факторы, которые способствуют появлению нарушений, – это сжатые сроки строительства, большое количество техники, людей, а также наличие подрядных организаций, прямое управление которыми затруднено. Таким образом, вероятность возникновения риска нарушений законодательства строительными организациями можно оценить как высокую.

Контроль со стороны государства могут осуществлять несколько органов, среди которых основные – это Росприроднадзор и Ростехнадзор. Ответственность за невыполнение требований в области охраны окружающей среды при осуществлении строительства, так же как для других видов хозяйственной деятельности, определена в КоАП. При этом, помимо штрафов для юридических и физических лиц, возможно приостановление деятельности до 90 дней. Таким образом, риск нарушения требований экологического законодательства является существенным. Соответственно, работа с такими рисками требует от организации созда-

ния системы управления. Такая система должна включать в себя политику, стандарты и процедуры, обеспечивать проведение внутренних проверок и взаимодействие с подрядчиками. Наличие подобной системы позволяет эффективно управлять рисками нарушения экологического законодательства.



Иван Барсола

АЛЕКСЕЙ ЗУБИК:

– Соблюдение всех требований экологической безопасности при строительстве возможно, но практикуется редко. Это происходит потому, что различные современные технологические решения, подразумевающие минимизирование воздействия на окружающую среду, стоят намного больше, чем привычные для застройщиков материалы.

Для того чтобы построить объект, не нарушив требований экологов, необходимо составить программу инженерно-экологических изысканий. По ее итогам разрабатывается ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду). Далее на протяжении всего строительства осуществляется архитектурно-строительный надзор. Итогом проверки является выдача инспектором заключения о соответствии (ЗОС). ЗОС – это заключение органа государственного архитектурно-строительного надзора о соответствии построенного или реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации и является одним из главных документов для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

– Какие недостатки вы видите в экологическом законодательстве?

ИРИНА АФАНАСЬЕВА,
юрист практики «Недвижимость.
Земля. Строительство»
юридической фирмы VEGAS LEX:

– Среди недостатков экологического законодательства, в первую очередь, отмечают отсутствие гибкого порядка проведения проверок уполномочен-



Ирина Афанасьева

ными органами, что препятствует своевременному выявлению нарушений требований природоохранного законодательства. Соответствующие нарекания, в частности, учтены в рассматриваемом в настоящее время законопроекте №113578-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (16.06.2017 принят Государственной Думой ФС РФ в I чтении).

Законопроектом предполагается установить порядок организации и проведения проверок государственного экологического надзора при строительстве по аналогии с государственным строительным надзором. По новым правилам Росприроднадзор будет проводить проверки не на основании ежегодного плана, как это предусмотрено действующим законодательством, а на основании данных застройщика о начале или окончании строительства. При этом программы проверок будут формироваться Росприроднадзором в отношении каждого строительного объекта в отдельности.

Таким образом, надзорные органы смогут контролировать соблюдение природоохранного законодательства застройщиками индивидуально, на всех этапах строительства, что должно значительно повысить эффективность такого надзора.

Важно также отметить, что Законопроект ужесточает ответственность за нарушение экологических требований, посредством внесения дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП). В частности, за невыполнение в установленный срок предписания Росприроднадзора об устранении нарушений законодательства устанавливаются административные штрафы в зависимости от составов административных правонарушений в размере от 50 тыс. рублей до 1 млн рублей.

Это связано с тем, что в настоящее время размеры штрафных санкций за неисполнение предписаний надзорных органов являются крайне низкими

(для юридических лиц суммы штрафных санкций составляют от 20 тыс. руб. до 30 тыс. руб.), что влечет низкую мотивацию застройщиков выполнять соответствующие требования.

Предполагается, что принятие указанных изменений позволит повысить эффективность мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований природоохранного законодательства при строительстве¹.

СВЕТЛАНА ДЕНИСОВА:

– Много спорного не столько в экологическом законодательстве, сколько в методиках и классификациях. Большие сомнения вызывает отнесение мусора, образующегося при демонтаже зданий, в том числе промышленного производства, к категории высокого класса опасности. В данном случае следовало бы более детально проработать классификатор, а не просто давать возможность заработать полигонам.

АЛЕКСЕЙ ЗУБИК:

– Главным недостатком экологического законодательства на сегодняшний день можно назвать отсутствие норм по обеспечению экологической безопасности в строительстве. Такие правила не имеют самостоятельного массива и разрознены по всей российской нормативной базе. Но стоит отметить, что с 1 января 2018 г. вступают новые поправки к постановлению 87 «Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». В рамках этих поправок в проектной документации обязательно необходимо будет указывать обоснование применяемых материалов с точки зрения экологичности.

¹ Проект Федерального закона № 113578-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований».

– Бытует мнение, что за нарушения экологических требований при строительстве капитальных объектов практически невозможно привлечь к ответственности. Согласны ли вы с таким утверждением? Какие нарушения экологического характера чаще всего приводят к судебным разбирательствам?

АЛЕКСЕЙ ЗУБИК:

– Нарушителей экологического законодательства возможно привлечь к административной или уголовной ответственности. Например, при несоблюдении экологических норм на юридических лиц накладываются административные штрафы в размере от 20 до 100 тыс. рублей. Но практика показывает, что строительным организациям проще заплатить, и продолжить нарушать закон, эта сумма для них является незначительной.

Можно сказать, что на сегодняшний момент тяжело заставить застройщиков нести ответственность в полной мере за нарушение экологического законодательства. В судебной практике возникают случаи, когда решения выносятся не в пользу экологов. К судебным разбирательствам обычно приводит строительство на особо охраняемых природных территориях. Также много случаев незаконных переводов земельных участков из категории лесного фонда в земли поселений и последующее строительство на них.

СВЕТЛАНА ДЕНИСОВА:

– Конечно, нарушителей экологических норм привлекают к ответственности. Надо понимать, что есть вещи, которые давно не допускаются при строительстве, например, использование радиоактивного щебня. Процесс вывоза мусора не отработан: сплошь и рядом, особенно в провинции, отходы выбрасывают в лесах, в зонах рекреации, на проселочных дорогах. Такие случаи трудно выявлять, протоколировать, сложно доказать принадлеж-

ность вывезенного мусора именно к определенной строительной площадке. Но заниматься этим необходимо, потому что не должны одни компании работать в рамках закона и проявлять послушание, а другие действовать варварскими методами.

Совсем недавно, два десятилетия назад, за пункт мойки колес на стройке строительные компании получали похвалу. Но ситуация меняется к лучшему: многие застройщики проводят сертификацию своих объектов не только по классу энергоэффективности, но и на соответствие стандартам экологической безопасности. Все это нравится потребителю, хотя и не стало всеобщим требованием. Но эти меры привлекают дополнительное внимание к проекту, демонстрируют возросшее экологическое сознание общества. Может, мы еще не готовы, как немцы, покупать каждый день экологичную энергию по более высокому тарифу, но те экомероприятия, которые напрямую влияют на кошелек потребителя, должны быть проведены и реализованы в проектах.

ИРИНА АФАНАСЬЕВА:

Прежде всего, необходимо отметить, что действующее российское законодательство предусматривает гражданско-правовую, административную и уголовную ответственности за нарушение экологических требований при строительстве, а именно:

- Гражданско-правовая, то есть имущественная ответственность за нарушение природоохранного законодательства предусмотрена как на этапе строительства, так и в процессе последующей эксплуатации объекта капитального строительства и предусмотрена ст. ст. 77, 78 ФЗ «Об охране окружающей среды». По смыслу указанных норм, вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, подлежит возмещению нарушителем в соответствии с утвержден-

ными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

- Административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования предусмотрена в гл. 8 КоАП РФ и предусматривает как наложение административного штрафа для граждан, юридических лиц и их должностных лиц, ответственность в виде штрафов, так приостановление деятельности юридического лица на срок до 90 суток. В частности, ответственность за несоблюдение экологических требований как на стадии осуществления строительства, так и на стадии эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов предусмотрена ст. 8.1 КоАП РФ. Кроме того, п. 1 ст. 8.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы.
- В уголовном кодексе экологическим преступлениям посвящена глава 26 УК РФ, где ст. 246 предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил.

При этом по всем трем перечисленным видам привлечение хозяйствующего субъекта (Застройщика, Подрядчика) к ответственности производится независимо от того, на каком этапе строительства и эксплуатации совершено соответствующее нарушение природоохранного законодательства, поскольку объективная сторона правонарушения во всех трех случаях охватывает действия (или бездействие), состоящие в несоблюдении экологических требований при осуществлении строительной деятельности и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

На практике наиболее распространенными являются споры об оспаривании предписаний надзорных органов, выданных в отношении строительных компаний (застройщиков и подрядчиков), а также споры о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, об ограничении, приостановлении размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов, дела по заявлениям прокуроров в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

При этом последствия несоблюдения требований природоохранного законодательства на этапе строительства могут оказаться весьма существенными для компаний, как с точки зрения взыскания убытков, штрафов, так и применения к застройщику или подрядчику меры административной ответственности в виде приостановления деятельности на срок до 90 суток, что в некоторых случаях может повлечь еще более серьезные убытки для бизнеса.

В качестве примера последствий привлечения к ответственности за подобного рода правонарушения можно привести свежее решение Троицкого районного суда от 17 апреля 2017 г. по делу № 2-210/17 по иску прокурора Троицкого административного округа города Москвы о возмещении вреда,

причиненного окружающей среде не-санкционированным размещением строительных отходов в непредназначенном для этого месте.

Как следует из материалов данного дела, по жалобе местных жителей прокуратурой (вместе с Департаментом природопользования г. Москвы) была проведена проверка соблюдения экологических требований при строительстве. По результатам проверки прокуратурой установлено отсутствие 25 деревьев, факты навала грунта, а также наличие иного строительного мусора (бетонные плиты, блоки и прочее), что послужило поводом для обращения в суд с требованием о возмещении вреда.

В рамках данного дела прокурором был заявлен имущественный иск за нарушение природоохранного законодательства при строительстве объекта капитального строительства. Требования прокурора судом были удовлетворены. В бюджет города Москвы с 2 ответчиков – правообладателей земельных участков, в отношении кото-

рых были выявлены соответствующие нарушения, в общей сумме взыскано свыше 1 миллиарда рублей.

Практика оспаривания предписаний надзорных органов показывает, что такие предписания удастся признать незаконными крайне редко (на пример, см. дела № А75-5871/2013, № А51-28139/2015). Возможно, именно этим объясняется относительная немногочисленность судебных споров, связанных с экологическими правонарушениями в процессе строительства, поскольку застройщики и подрядчики, как правило, стремятся оперативно устранить выявленные надзорными органами нарушения во избежание указанных негативных последствий.

Таким образом, случаи привлечения к ответственности за нарушение требований природоохранного законодательства при строительстве являются не редкостью, и допущение соответствующих нарушений влечет реальные имущественные, а также репутационные риски для бизнеса.

СОБЫТИЯ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

ПОРЯДКА 80 ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ БУДЕТ ПОСТРОЕНО ПО ПРИОРИТЕТНОМУ ПРОЕКТУ В 2017 г.

Около 80 объектов социальной инфраструктуры и 120 км внутриквартальных дорог будет построено в 32 регионах страны в 2017 г. в рамках реализации приоритетного проекта «Ипотека и арендное жилье». Об этом сообщил Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Михаил Мень на заседании Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

По словам министра, в 2017 г. 32 региона стали участниками проекта на предоставление субсидий. Соглашения заключены на реализацию 60 инвестиционных проектов по строительству жилья, в рамках которых будет построено 120 км внутриквартальных дорог в этих жилых микрорайонах, а также порядка 80 объектов социальной инфраструктуры. Из них – 44 детских сада, 26 школ, 4 образовательных учреждения и 4 объекта здравоохранения.

«В результате мы обеспечим дополнительный объем ввода жилья более 6 млн кв. метров. Это доказывает востребованность и эффективность реализации такого механизма», – отметил Михаил Мень.

Паспортом приоритетного проекта «Ипотека и арендное жилье» на поддержку этих проектов на 2017 г. из федерального бюджета было выделено 20 млрд руб. Обязательным условием предоставления субсидии является софинансирование за счет средств регионального бюджета в среднем порядка 30%, подчеркнул глава Минстроя России.

По материалам пресс-центра Минстроя России