ДЕЛО ШИЕСА

19.11.2021 НОВОСТИ КОМПАНИЙ СТАТЬИ

Уроки Шиеса, или Ключевые ошибки при планировании крупномасштабных региональных проектов

АЛЕКСАНДР КОЗЕНКОВ,
юрист

АНДРЕЙ КОРЕЛЬСКИЙ,
управляющий партнер КИАП

Legal Insight

«Шиес — это антипример ESG. Это то, как делать не надо», — такими словами начал выступление на сессии «Устойчивое развитие бизнеса: пора юристам включаться» перед участниками Форума руководителей юридических департаментов ***Андрей Корельский*** *. В феврале 2021 г. он вместе с Александром Козенковым добился в суде запрета на строительство крупнейшего полигона для захоронения твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) вблизи станции Шиес, расположенной на границе Архангельской области и Республики Коми. О том, как все происходило и какие масштабные проблемы государственного уровня обнаружились в ходе этого процесса, читайте в статье.*

Как складывалась предыстория печально известного проекта

Название маленькой железнодорожной станции Шиес на границе Архангельской области и Республики Коми сегодня известно всей России. В 2018 г. было принято решение построить здесь крупнейший в Европе и входящий в пятерку самых больших на планете полигон для захоронения ТКО. На территории северной тайги планировалось в течение 20 лет ежегодно размещать до 2 300 000 тонн ТКО из Москвы, то есть до 30% от объема производимых столицей отходов. Площадь полигона должна была составить от 300 до 3000 га. Перевозить мусор предполагалось по железной дороге. Для его упаковки и погрузки на железнодорожный транспорт в Москве построили погрузочно-разгрузочные кластеры в районе Некрасовки (Люберецких очистных сооружений) и на станции «Бойня-город» (возле метро «Волгоградский проспект»). Оператором проекта стало ООО «Технопарк», подконтрольное Правительству Москвы через ГБУ «Автомобильные дороги г. Москвы», которое выступило в качестве застройщика объекта.

Место для реализации проекта было выбрано крайне неудачно во всех отношениях. Размещение крупных свалок отходов на территориях с избыточным увлажнением, каковыми являются территории на севере европейской части России, в целом не апробировано, нет научно обоснованных моделей воздействия таких объектов на окружающую среду с развитой гидрографической сетью и высоким среднегодовым уровнем атмосферных осадков. Угроза загрязнения значительных запасов пресной воды как поверхностных (река Вычегда), так и подземных источников водоснабжения была очевидна. Нормативные ограничения в виде запрета на размещение объектов для захоронения ТКО на подтапливаемых и заболоченных земельных участках с высоким уровнем грунтовых вод изначально делали строительство полигона невозможным с юридической точки зрения.

Помимо экологических и правовых рисков наиболее недооцененными со стороны инициаторов проекта оказались риски социальных протестов. Жителям Русского Севера присущи такие качества, как независимость, способность к самоорганизации, ощущение человеческого достоинства, возможно, унаследованные ими от не знавших крепостной

зависимости предков. Многие среди жителей близлежащих населенных пунктов являются потомками ссыльных или отбывавших заключение в советских лагерях.

Общественность Архангельской области еще со времен поздней советской власти научилась оппонировать непродуманным и вредным государственным решениям. Так, в свое время во многом благодаря бескомпромиссной позиции северной интеллигенции удалось остановить задуманный руководством СССР проект поворота на юг северных рек: Северной Двины, Печоры и Вычегды.

Как проходили общественные протесты и юридическая борьба

Сразу после получения первой информации о строительстве полигона в июле 2018 г. в Архангельской области и Республике Коми начались массовые протесты, которые со временем охватили оба региона и из месяца в месяц только ширились. В выступлениях приняли участие десятки тысяч человек. Однако представители власти не стали разговаривать с людьми и устраивать до начала строительных работ обычные для подобных проектов общественные слушания. Людей просто отгородили от стройки заборами и выставили сотрудников ЧОП, а когда этого стало недостаточно для сдерживания народного гнева, с близлежащих регионов в Шиес прибыли сотрудники Росгвардии.

Согласно социологическим опросам 96 % населения Архангельской области крайне отрицательно отнеслись к идее создания полигона на станции Шиес. Применялись все возможные виды борьбы: уличные протесты, блокада строительства, информационное сопротивление. Благодаря мощной общественной поддержке органам местного самоуправления удалось сохранить самостоятельную позицию и потребовать от ООО «Технопарк» прекращения незаконно начатой деятельности по строительству полигона.

Администрацией Урдомского городского поселения, в пределах территории которого располагается железнодорожная станция Шиес, ООО «Технопарк» был предъявлен иск

о признании всех возведенных объектов самовольно построенным полигоном для захоронения ТКО и его сносе (дело № А05–2324/2019).

В общей сложности спор рассматривался арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций около двух лет. В течение этого времени состоялось 16 судебных заседаний, были проведены две строительно-технические экспертизы, в том числе по инициативе ответчика повторная экспертиза на стадии апелляционного обжалования.

При разрешении спора был затронут ряд правовых проблем, связанных с квалификацией объектов в качестве недвижимого имущества. Во-первых, истцу пришлось доказывать наличие признаков недвижимости у построек ООО «Технопарк». Поскольку большинство из них (дороги, площадки) относится к плоскостным сооружениям, а ряд объектов (ангар, общежитие) и вовсе выполнен из быстровозводимых модульных конструкций, наличие классических элементов (фундамента, несущих конструкций) капитальных строений не было очевидным. Именно вокруг признаков капитальных объектов между сторонами развернулась основная дискуссия, в связи с чем суд назначил судебную экспертизу.

С учетом всех обстоятельств дела суд согласился с обоснованностью доводов истца о том, что постройки обладают признаками недвижимого имущества, при этом площадки, дороги и иные производственные объекта на территории являются сооружениями.

Во-вторых, необходимо было доказать технологическое единство построенных объектов, которые являются не простой совокупностью отдельных построек, а образуют единую сложную недвижимую вещь или единый недвижимый комплекс. В этом вопросе большую помощь оказали специалисты Федерального исследовательского центра «Коми научный центр Уральского отделения Российской академии наук». Ими было обосновано, что отдельные объекты на станции Шиес образуют взаимосвязь конструктивных элементов, объединены одним назначением и предназначены для обеспечения деятельности по приему и размещению неутилизируемых фракций ТКО. В рамках полигона как единого сооружения производственные, вспомогательные (административно-хозяйственные) здания

и сооружения, а также оборудование неотделимы друг от друга и образуют неразрывную функциональную взаимосвязь для обеспечения работы производства.

В конечном итоге арбитражный суд в соответствии со ст. 133.1 ГК РФ квалифицировал результаты деятельности ООО «Технопарк» как единый незавершенный строительством недвижимый комплекс (полигон ТКО) — совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически (в том числе линейных объектов) либо расположенных на одном земельном участке. Арбитражный суд Архангельской области признал обоснованным использование в данном случае ст. 222 ГК РФ и применил предусмотренную законом санкцию за самовольное создание объекта недвижимого имущества в виде сноса такового. С принятым по делу судебным актом согласились суды апелляционной и кассационной инстанций. 12 февраля 2021 г. Арбитражный суд Северо-Западного округа обнародовал итоговое постановление по делу.

> Арбитражный суд Архангельской области признал обоснованным использование в данном случае ст. 222 ГК РФ и применил предусмотренную законом санкцию за самовольное создание объекта недвижимого имущества в виде сноса такового

Что предопределило победу истцов

Основной вопрос, который задают в связи с этим громким делом: каким образом удалось добиться того, чтобы судебные органы заняли позицию, которая явным образом противоречила (по крайней мере, на момент принятия решения по делу Арбитражным судом Архангельской области) официальной позиции органов государственной власти: Правительства Москвы и Правительства Архангельской области, прокуратуры и целого ряда контролирующих органов?

Такой исход прежде всего связан с очевидной противоправностью всех действий инициаторов проекта: несмотря на высокую степень строительной готовности объекта, когда фактически полностью была построена вспомогательная зона полигона и уже начато сооружение карт для захоронения отходов, ответчик не получил разрешения на строительство объекта, не оценил его потенциальное воздействие на окружающую среду, не провел государственную экологическую экспертизу и экспертизу проектной документации. Более того, ООО «Технопарк» так и не приобрело права пользования земельными участками с полномочиями на застройку, а один из участков, на которых планировалось строительство, так и не был даже переведен из категории земель лесного фонда в категорию земель промышленного назначения.

Принятые застройщиком темпы строительных работ настолько не соответствовали степени документальной и юридической готовности проекта, а точнее — полному отсутствию документации, что в условиях широкого общественного резонанса и активного сопротивления жителей и общественных организаций проект был фактически «разорван» этим противоречием.

Стратегия защиты ООО «Технопарк» была рассчитана на гораздо более тепличные условия и попросту не содержала сколько-нибудь убедительного объяснения законности проводимых работ. Основными документами, на которые ссылался ответчик, стали Решение инвестиционной комиссии при губернаторе Архангельской области о признании «ЭкоТехноПарка Шиес» приоритетным инвестиционным проектом, а также заключенный с АО «Российские железные дороги» договор субаренды земельного участка в полосе отвода

железной дороги, якобы дающий право на обустройство погрузочных площадок и свод растительности. ООО «Технопарк» пыталось представить все созданные объекты как некапитальные и не относящиеся к будущему полигону. Довольно циничной выглядела позиция ответчика, согласно которой статья 222 ГК РФ не предусматривает сноса единого недвижимого комплекса как способа защиты со стороны истца. Кроме того, поскольку сам проект еще находится в стадии незавершенного строительства и не зарегистрирован в Росреестре ни как единый комплекс недвижимости, ни как отдельные объекты недвижимости, сносить их со ссылкой на ст. 222 ГК РФ нельзя.

В то же время застройщик указывал на реализацию им важного проекта в публичных интересах и не объяснял, для каких других целей, кроме обслуживания полигона, перевалки и хранения брикетов с мусором, предназначены площадки и дороги, строящиеся на станции Шиес. Такое противоречие также не пошло на пользу позиции ответчика в суде.

Компании, которые вели проект, и поддерживавшие их административные структуры не смогли обеспечить единства позиции публичных органов по отношению к проекту. Не только орган местного самоуправления (Администрация муниципального образования «Урдомское») не принял строительство полигона. На федеральном уровне Совет по правам человека при Президенте РФ изначально взял ситуацию под контроль и оказывал большую помощь в обосновании неприемлемости создания полигона на станции Шиес. Из-за наличия в зоне воздействия полигона источников питьевого водоснабжения отрицательное заключение на проект представило Двинско-Печерское бассейновое управление Федерального агентства водных ресурсов. Федеральное агентство лесного хозяйства не согласовало перевод земель лесного фонда в земли промышленности для эксплуатации объектов обращения с отходами. Строительная площадка стала объектом проверок со стороны Роспотребнадзора, Северо-Западного управления Ростехнадзора. Последнее ведомство документально зафиксировало ведение строительных работ, изъяло проектную документацию, а также договоры на проектирование и строительство, которые в дальнейшем послужили доказательством незаконной деятельности.

Таким образом, административный и силовой ресурсы, на которые мог рассчитывать застройщик, в условиях массового протеста оказались совершенно неэффективными. Власти не решились на силовые действия против активистов и не смогли преодолеть блокаду строительной площадки, организованную протестующими. Вероятно, в числе прочего были учтены условия местности (тайга), наличие на руках у жителей большого количества легального охотничьего оружия, а также значительное число людей с опытом военной службы в горячих точках среди северян. Местные специалисты, нанимавшиеся работать на строительстве полигона, воспринимались местными жителями не иначе как в качестве карателей при фашистской оккупации родной земли. Многие не выдерживали такого общественного порицания и увольнялись, хотя и понимали, что другой такой оплачиваемой работы в этих местах в ближайшее время им не найти. Большинство строителей, также как и охраняющие территорию сотрудники ЧОП и Росгвардии, были из других регионов и работали в Шиесе вахтовым методом.

Вследствие беспрецедентных общественных волнений весной 2019 г. на проблему Шиеса был вынужден публично обратить внимание Президент России, и с 15 июня 2019 г. строительство полигона было приостановлено. Весной 2020 г. последовала досрочная отставка губернатора Архангельской области Игоря Орлова и губернатора Республики Коми Сергея Гапликова, которые безоговорочно поддерживали и продвигали проект строительства мусорного полигона. Вновь назначенные Кремлем руководители регионов незамедлительно высказались против продолжения проекта.

В конечном итоге еще до окончания судебного спора с Администрацией МО «Урдомское» 11 октября 2020 г. застройщик объявил об отказе от реализации проекта «ЭкоТехноПарк Шиес» и приступил к демонтажу возведенных объектов.

Какие крупные государственные проблемы обнажились в местечке Шиес

Конфликт вокруг проекта «ЭкоТехноПарка Шиес» продемонстрировал целый комплекс проблем в сфере планирования и осуществления масштабных государственных

хозяйственных проектов, в том числе в сфере одной из самых болезненных за последние годы для нашей страны так называемой мусорной реформы. Сегодня для многих очевидно, что в стране отсутствует система взвешенного принятия крупных управленческих решений, налицо дефицит стратегического видения ситуации и долгосрочного комплексного планирования территорий. Без значимого взаимодействия с экспертными сообществами зачастую принимаются поверхностно проработанные радикальные для общества и экологии решения, имеющие все черты «чрезвычайщины». Риски не оцениваются надлежащим образом, предпроектная работа не ведется вовсе или ведется исключительно формально, для галочки. Ставка на административный ресурс создает у владельца проекта иллюзию возможности пренебречь объективными обстоятельствами, такими как социальные процессы, природные условия и пр.

Во всем мире глобальная инвестиционная сфера сегодня стремится к реализации новых принципов финансирования проектов, например ответственного инвестирования ESG, которое в дополнение к финансовым показателям предполагает оценку компаний по трем направлениям: экология, социальное развитие и корпоративное управление.

В то же время непрозрачная, лишенная сдержек и противовесов система принятия решений в российских государственных и квазигосударственных компаниях приводит к безрассудной трате средств денежных фондов на заранее провальные проекты либо на такие, вред от реализации которых в будущем существенно превысит тактическую выгоду, как это случилось в Шиесе. Помимо миллионов, в буквальном смысле закопанных в болота Шиеса, теперь придется потратить еще много миллионов для рекультивации и восстановления этих территорий. В данном случае речь идет о невозможности обеспечить выполнение даже финансовых показателей, не говоря уже о соблюдении повышенных стандартов инвестирования. Очевидно, что потраченные на строительство «ЭкоТехноПарка Шиес» миллиарды рублей из бюджета города Москвы ни при каких условиях не были бы выделены, если бы решение принимал независимый распорядитель фондов (инвестиционный комитет), ориентирующийся на понятные правила инвестирования. А результатом столь

непродуманных действий становятся убытки, в конечном итоге так или иначе возмещаемые за счет средств налогоплательщиков.

Немаловажным фактором является утрата населением доверия к инициированным или поддерживаемым государством проектам, затрагивающим сферу экологии, ведь необходимость хотя бы минимально учитывать мнение населения и согласовывать интересы бизнес-владельцев проекта с интересами граждан полностью игнорируется. Вследствие попыток сокрытия информации, манипулирования общественным мнением, а зачастую и откровенного силового воздействия множатся тлеющие или горячие конфликты вокруг производственных проектов на всей территории страны. Итогом этого становится политизация граждан, которые видят возможность защитить свои интересы только путем смены всей сложившейся системы управления.

> Непрозрачная система принятия решений в российских государственных и квазигосударственных компаниях приводит к безрассудной трате средств денежных фондов на заранее провальные проекты

Попытка решения стоящих перед государством сложных вызовов сугубо административными методами и пренебрежение рыночными механизмами регулирования продемонстрировали свою несостоятельность на примере создания новых полигонов для захоронения ТКО в рамках проводимой реформы системы обращения с коммунальными отходами. Однако победа гражданского общества на станции Шиес стала скорее исключением из общей тенденции. В подавляющем большинстве случаев активные граждане вынуждены уступать давлению чиновников и бизнесменов, вследствие чего в реальность нередко воплощаются непродуманные и опасные проекты. Например, одновременно с попыткой строительства «ЭкоТехноПарка Шиес», также без проектной документации и разрешения на строительство, в районе деревни Михали Калужской области (в 200 км от Москвы) вопреки протесту местных жителей был реализован проект

«ЭкоТехноПарка Калуга». Под полигон выделена площадь 800 га, куда ежегодно будут свозить 1,8 млн тонн ТКО из Москвы. Как и в Шиесе, местность здесь болотистая, грунтовые воды находятся близко к поверхности (на глубине 0,5–2 метров). Прямо на территории полигона берет начало река Трубенка, впадающая в реку Шаню, несущую свои воды в Угру, Оку и Волгу.

И это только одна из «экологических мин замедленного действия», повсеместно создаваемых в результате пренебрежения требованиями законодательства и здравого смысла. Безусловно, хочется верить, что мусорная реформа в России рано или поздно пойдет не по пути создания гигантских полигонов ТКО или неоднозначных в плане экологии и здоровья населения мусоросжигающих заводов, а по направлению глубокой сортировки, утилизации и переработки отходов с минимальным воздействием на окружающую среду и местное население.

Статья опубликована в Legal Insight 02 (98) 2021.

НОВОСТИ КОМПАНИЙ СТАТЬИ