

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР: ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ



Н.Р. Соколова

Вопрос:

— Наши читатели из регионов интересуются работой Росприроднадзора по тематике накопленного экологического вреда, или, как еще говорят, накопленного экологического ущерба. Расскажите, пожалуйста, о роли Вашей службы в освещении данного вопроса.

Ответ:

— Согласно п.15 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Путина В.В. от 12.06.2010 № ВП-П9-3955 Минприроды России является основным исполнителем, а Росприроднадзор – соисполнителем в части проведения с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации инвентаризации и учета объектов накопленного экологического ущерба, а также разработки комплекса мер по его ликвидации с определением механизмов и объемов финансирования этих мер, включая пилотные проекты отработки технологии ликвидации накопленного ущерба.

Во исполнение вышеуказанного поручения Минприроды России разра-

Текст. рез. на английском языке

В соответствии с достигнутой договоренностью об информационном сотрудничестве с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в новой рубрике «РОСПРИРОДНАДЗОР» будут публиковаться комментарии специалистов, юристов, ответы на вопросы юридических и физических лиц по проблемам, отнесенным к компетенции Росприроднадзора. Мы уверены, что такое информационное взаимодействие будет способствовать укреплению обеспечения экологически безопасного природопользования в соответствии с задачами государственного надзора в природоохранной деятельности, а в конечном итоге, оздоровлению окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности.

Сегодня на вопросы журнала «ЭВР» отвечает начальник Управления государственного экологического надзора Росприроднадзора Наталья Романовна СОКОЛОВА.

ботало комплекс мер по ликвидации экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, включая пилотные проекты отработки технологии ликвидации накопленного ущерба.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации Медведева Д.А. по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 20.06.2011 № ПР-1742ГС по внесению в установленном порядке в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и возмещение ущерба окружающей среде, нанесенного и накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, Росприроднадзором были направлены соответствующие предложения.

Минприроды России разработан, согласован и внесен в Правительство Российской Федерации проект Феде-

рального 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)».

Осознавая высокий уровень проблемы накопленного экологического ущерба, Росприроднадзором с 2010 года ведется работа по разрешению проблемы накопленного экологического ущерба. В том числе в инициативном порядке был подготовлен реестр по объемам накопленного экологического ущерба в сфере размещения отходов. Согласно реестру на территории Российской Федерации находится порядка 743 объектов экологического ущерба.

Из указанного количества объектов 55,6% составляют свалки ТБО, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, где хозяйственная и иная деятельность в настоящее время не осуществляется, и виновник причинения которого не может быть установлен либо

не может быть привлечен к ответственности (например, в Архангельской области это – брошенные свалки от воинских частей (о.Новая Земля)).

Порядка 8% приходится на объекты с накопленными отходами 1 и 2-го класса опасности (ртутьсодержащие отходы, продукты переработки хлора, непригодные пестициды, отходы мышьяка и т.д.). На более чем половину объектов (50,6%) отсутствуют проекты рекультивации.

Большая часть объектов (55%) либо уже включена в федеральные и региональные программы, предусматривающие ликвидацию прошлого экологического вреда либо предполагается включение их в программы, общая сумма финансирования которых составляет порядка 31041 млн. руб. Из них: 23746 млн.руб. выделяется из федерального бюджета, 2514 млн.руб. из регионального бюджета, 654 млн.руб. муниципального бюджета и 3112 млн.руб. частные инвестиции. Предполагаемая оценочная стоимость для ликвидации ущерба составляет порядка 43982 млн.руб.

677 объектов накопленного экологического ущерба размещены на землях общей площадью 11146 га, причем по 66 объектам площадь не определена. По 604 объекту общий объем накопленных отходов составляет 1 213 158 тыс.тонн. По 139 объектам объем накопленных отходов не определен.

Следует также отметить, что Росприроднадзором проведен анализ количества запрещенных и пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов, хранящихся на территории Российской Федерации, а также данных о разработке региональных целевых программ, направленных на решение указанной проблемы. Информация была направлена в Минприроды России письмом от 30.06.2011 № ВС-03-03-28/8208.

По данным, поступившим из территориальных органов Росприроднадзора, в Российской Федерации находится:

- пестицидов всего 44237,35233 т, из них хранится 41161,24233 т, в т.ч. несанкционированно – 1406,827 т, бесхозно – 773,9975 т, захоронено 3076,11 т;

- агрохимикатов всего 46408,28 т, из них хранится 35200,817 т, в т.ч. несанкционированно – 2234,418 т, бесхозно – 6483,826 т, захоронено 11207,463 т.

Однако в настоящее время отсутствует интегрированная, актуализированная и систематизированная информация о природных объектах и территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности и об уровнях их загрязнения, что не позволяет провести объективную оценку масштабов проблемы, связанной с экологическим вредом, накопленным в результате прошлой хозяйственной деятельности, и препятствует адекватному и комплексному решению задач по его ликвидации.

В связи с этим, в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 06.06.2010 № ПР-1640ГС Росприроднадзором проводится работа по внедрению методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, предназначенных для использования территориальными органами Росприроднадзора, а также иными заинтересованными лицами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для выполнения мероприятий по инвентаризации объектов накопленного экологического

ущерба в части выявления загрязненных территорий, не зарегистрированных объектов размещения отходов и иных объектов, вокруг которых сформировалось загрязнение, или которые сами являются загрязненными, или на которых остались отходы, негативно влияющих на природную среду.

Вопрос:

— Какие, на Ваш взгляд, дополнения действующего законодательства, могли бы минимизировать накапливаемый экологический вред или стимулировать к ликвидации уже накопленного экологического вреда?

Ответ:

— Вообще в настоящее время отсутствует интегрированная, актуализированная и систематизированная

информация о природных объектах и территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности и об уровнях их загрязнения, что не позволяет провести объективную оценку масштабов проблемы, связанной с экологическим вредом, накопленным в результате прошлой хозяйственной деятельности, и препятствует адекватному и комплексному решению задач по его ликвидации.

Необходимость комплексного подхода в решении проблемы прошлого экологического ущерба также прослеживается в положениях разработанного Минприроды России проекта Концепции федеральной целевой программы «Экологическая безопасность России (на 2013 – 2020 гг.)».

В этой связи комплексная оценка должна включать: проведение оценочных исследований (обследований), инвентаризации, учета, регистрации и ранжирования объектов и территорий, загрязненных в результате хозяйственной деятельности, по различным классификационным признакам, а также проведения экономического анализа экологического ущерба, с последующим определением на основе указанной информации основных направлений и перспектив ликвидации прошлого экологического ущерба и планированием первоочередных мероприятий по ликвидации экологического ущерба.

Для проведения оценки и анализа необходима достоверная информация об экологическом ущербе (с территориальной привязкой), которая может быть получена путем формирования государственного информационного ресурса, содержащего интегрированную, актуализированную и систематизированную информацию о природных объектах и территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности и об уровнях их загрязнения (далее – информационный ресурс об экологическом ущербе).

Для формирования такого информационного ресурса необходимы:

- определение государственных органов, уполномоченных на формирование и ведение указанного информационного ресурса;
- определение порядка его формирования и ведения;

- разработка методик инвентаризации (обследования) загрязненных территорий, а также их классификации, категоризации, ранжирования;

- установление критериев (параметров) для классификации, категоризации, ранжирования загрязненных территорий;

- проведение работ по инвентаризации (обследованию) природных объектов/земель, подвергнутых экологическому ущербу, загрязненных территорий и их классификации;

- разработка и внедрение программного комплекса для формирования и ведения указанного информационного ресурса об экологическом ущербе в автоматизированном режиме;

- формирование государственного информационного ресурса об экологическом ущербе на основе систематизации существующих массивов данных и их актуализации с учетом проведенных обследований (инвентаризации), с обеспечением территориальной привязки.

На основе сведений государственного информационного ресурса об экологическом ущербе, для комплексной оценки проблемы экологического ущерба, принятия обоснованных решений, определения приоритетных мероприятий и принятия надлежащих мер по ликвидации экологического ущерба, необходимо проведение экономического анализа экологического ущерба.

Для проведения экономического анализа прошлого экологического ущерба потребуется:

- разработка и утверждение методик оценки экономической эффективности реализации инвестиционных проектов по реабилитации земель и территорий, подвергнутых загрязнению;

- проведение работ по оценке экономической эффективности реализации инвестиционных проектов по реабилитации земель и территорий, подвергнутых загрязнению.

Также, необходимо при решении проблемы прошлого экологического ущерба проанализировать зарубежный опыт ликвидации экологического ущерба и использовать его при разработке управленческих решений.

Одним из механизмов решения проблем с накопленным прошлым

экологическим ущербом может являться экологическое страхование, предусмотренное статьей 18 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Применение данного механизма возможно в случае наличия «собственника» объекта накопленного ущерба, т.е. юридического лица.

Экологическое страхование имеет ряд преимуществ, так как дает возможность постепенного накопления страховой суммы путем периодических отчислений хозяйствующими субъектами в страховую компанию.

Одновременно юридическое лицо должно направлять часть прибыли на реализацию природоохранных мероприятий для ликвидации или снижения негативного воздействия на окружающую среду объекта накопленного ущерба.

В случае наступления чрезвычайного происшествия (аварии), связанной с негативным воздействием объекта накопленного ущерба, накопленная страховая сумма будет использована для покрытия вреда (ущерба), причиненного окружающей среде. Такой механизм позволит хозяйствующим субъектам возмещать причиненный ущерб без риска для своего финансового состояния.

Вопрос:

— В прессе много освещается текущая работа Росприроднадзора по выявлению стихийных свалок. Это тоже имеет отношение к вопросу минимизации накопленного экологического ущерба?

Ответ:

— Действительно, с августа 2011 года в соответствии с поручениями Минприроды России от 14.07.2011 № 01-15/50-пр, от 08.08.2011 № 01-15/54-пр, от 15.08.2011 № 01-15/56-пр, от 09.09.2011 № 01-15/62-пр, от 21.09.2011 № 01-15/65-пр, от 27.09.2011 № 01-15/68-пр осуществляется комплекс мер, направленных на выявление, понуждение к ликвидации и недопущение образования мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов (ТБО) на территории Российской Федерации. Однако эти меры принимаются не

только Росприроднадзором, но и в огромном объеме региональными природоохранными органами, за что хотелось бы отдельно поблагодарить их руководящий и инспекторский состав. План же мероприятий именно Росприроднадзора утвержден приказом от 16.08.2011 № 610 (направлен в Минприроды России письмом от 19.08.2011 ВС-03-03-28/10821).

В соответствии с основными пунктами Плана на всей территории Российской Федерации проводились мероприятия по выявлению, понуждению к ликвидации и недопущению образования мест несанкционированного размещения ТБО. Кроме того, в Минприроды России были направлены различные предложения по данному вопросу.

Подведение предварительных итогов работы Росприроднадзора по данному вопросу состоялось 22.11.2011 в рамках всероссийского селекторного совещания «О ходе реализации мер по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов на территории субъектов Российской Федерации». На совещании было более 500 участников – представителей Минприроды России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Рослесхоза, территориальных органов Росприроднадзора, территориальных органов других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В соответствии с Протоколом селекторного совещания от 12.12.2011 № ВК-52-пр были даны рекомендации органам власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности, разработать целевые программы по вопросам обращения с отходами производства и потребления, проводить просветительскую работу с населением в сфере охраны окружающей среды, разработать и утвердить в установленном порядке региональные кадастры отходов.

Территориальным органам Росприроднадзора было поручено, в том числе, обеспечить эффективное взаимодействие с территориальными



органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, продолжить в 2012 году проведение рейдовых мероприятий, направленных на выявление мест несанкционированного размещения ТБО.

Кроме того, по итогам селекторного совещания Росприроднадзором были сформированы и направлены в Минприроды России письма от 19.12.2011 № ВК-03-03-28/16552, от 22.02.2012 № АА-03-03-28/1899 с предложениями о реализации одобренной схемы организации деятельности по удалению ТБО, в том числе, в части передачи основных полномочий по организации удаления ТБО на региональный уровень (сортировка, переработка, обезвреживание, захоронение отходов), с закреплением за органами местного самоуправления полномочий по организации сбора и вывоза отходов.

Вопрос:

— Читатели журнала как раз интересовались этим предложением Росприроднадзора в части передачи основных полномочий по организации удаления бытовых отходов от муниципального уровня на региональный. Расскажите, пожалуйста, подробнее, об основаниях и содержании такой инициативы.

Ответ:

— Действительно, такое предложение было озвучено Руководителем Росприроднадзора В.В.Кирилловым 22 ноября 2011 года, в ходе проведения под его председательством всероссийского селекторного совещания по вопросам выявления и понуждения к ликвидации мест несанкционированного размещения отходов. А именно: предложено передать основные полномочия по организации удаления бытовых отходов (в предлагаемом варианте это – сортировка, утилизация, обез-

вреживание, захоронение) на региональный уровень, с закреплением за органами местного самоуправления полномочий по организации только сбора и транспортирования (вывоза) отходов. Основная цель при этом – оптимизация деятельности в области обращения с отходами, ввиду участия не выполнения муниципальными властями законодательно закрепленных полномочий, а именно: организации утилизации отходов, что является одной из причин образования несанкционированных мест размещения отходов и свалок.

Позднее соответствующие предложения были направлены Службой в Минприроды России (письмо № ВК-03-03-28/16552 от 19.12.2011), которое включило их в обращение на Государственную Думу.

Основанием для направления предложений по внесению изменений законодательство послужило следующее.

В 2011 году территориальными органами Росприроднадзора совместно с региональными органами исполнительной власти проведены масштабные рейдовые мероприятия по выявлению мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов во исполнение поручений Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Трутнева Ю.П. (протоколы от 14.07.2011 № 01-15/50-пр, от 08.08.2011 № 01-15/54-пр, от 15.08.2011 № 01-15/56-пр).

Анализ имеющихся результатов рейдовых мероприятий показал, что наибольшее количество мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов располагается на территории населенных пунктов. На их долю приходится около 58% от всех выявленных в результате рейдовых мероприятий.

В соответствии с действующим законодательством (ст.8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») к вопросам местного значения относятся: организация сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых отходов. При этом полномочия органов местного самоуправления дифференцированы в зависимости от вида муниципального образования: поселение, муниципальный район, городской округ.

Так, поселения осуществляют только организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (подпункт 18 п.1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), решение более крупных задач, а именно организация утилизации и переработки ТБО возложено на муниципальные районы (подпункт 14 п.1 ст.15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), городские округа отвечают как за сбор и вывоз отходов, так и за утилизацию и переработку твердых быто-

вых отходов (подпункт 24 п.1 ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Кроме того, что понимается под «организацией» какого-либо процесса, связанного с обращением с отходами, как сбор, утилизация, вывоз, переработка, ни в одном законодательном акте не определено, как и не определено ответственное лицо за организацию захоронения бытовых отходов.

Также решение вопросов по размещению и переработке отходов, как правило, носят межмуниципальный характер, что соответственно приводит к проблемам размещения отходов, например от крупных городов, которые в соответствии с действующим законодательством, устанавливающим запрет на организацию объектов размещения отходов на территории городских поселений, обязаны вывозить отходы на территории, не отнесенные к их юрисдикции. Однако власти, на территории которых указанные объекты размещаются, могут отказать в приеме отходов, образованных вне пределов их муниципального образования.

Данная ситуация очень распространена на территории Российской Федерации и особенно актуальна, например, для Московской, Ленинградской, Нижегородской, Свердловской областей.

Ввиду отсутствия обязанности целевого (на природоохранные цели) и организационной системы удаления отходов) расходования средств, поступающих в областной бюджет, а именно, 40% средств, поступающих в виде платы за размещение отходов, 100% штрафов за нарушение природоохранного законодательства Российской Федерации, 100% ущерба, вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, у органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов зачастую нет и финансовых возможностей к реализации полномочий по организации утилизации отходов.

Указанные выше причины приводят зачастую к не выполнению муниципальными властями законо-

дательно закрепленных полномочий, а именно: организации утилизации отходов, что является одной из причин образования несанкционированных свалок. Именно этим и вызвано формулирование Росприроднадзором предложения о целесообразности перераспределения названных выше полномочий между муниципальными и региональными органами власти.

Вопрос:

— **Редакция журнала отслеживает деятельность Росприроднадзора не только в части взаимодействия с иными органами власти, но и с общественными организациями, представителями интернет-сообщества, средств массовой информации. Известно, например, что Ваша Служба приняла активное участие в общегородском субботнике, масштабно проведенном Правительством Москвы 28 апреля 2012 года.**

Ответ:

— Согласно ст.2 Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственному контролю (надзор) – деятельности уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства.

Росприроднадзором в рамках своих полномочий осуществляется не только так называемая «карательная» функция (выявление и пресечение нарушений требований природоохранного законодательства – в рамках надзорной деятельности), но и превентивная функция по предупреждению правонарушений.

Предупредительная функция надзора реализуется Росприроднадзором путем просветительской деятельности, взаимодействия общественными и иными организациями, интернет-сообществом, а также проведения различных акций и мероприятий.

Создание механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с волонтерами и некоммерческими организациями, работающими в сфере охраны окружающей среды, кстати, было включено в перечень поручений Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 года.

Еще до этого поручения, с 2008 года, при Росприроднадзоре начал функционировать Общественный совет (далее – Совет). Круг вопросов, решаемых Советом, и порядок деятельности Совета определены в Положении об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Совет имеет свои структурные подразделения при каждом из восьми департаментов Росприроднадзора по федеральным округам. Обновленный состав Совета и его комиссий утвержден приказом Росприроднадзора от 06.02.2012 № 41.

За время своей работы Совет провел многочисленные консультационные и совещательные мероприятия с представителями населения экологически неблагополучных регионов страны, общественными организациями, представителями предприятий-природопользователей и природоохранными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основными результатами проведенных мероприятий стали побуждение крупных предприятий-природопользователей к реализации конкретных мер по снижению негативной техногенной нагрузки на окружающую среду, придание гласности своей экологической политики.

Полная информация о деятельности Общественного совета при Росприроднадзоре размещена на официальном Интернет-сайте Росприроднадзора в разделе «Общественный совет».

Росприроднадзор инициировал проект по организации деятельности общественных инспекторов, в числе которых присутствуют и представители общественных экологических организаций. Приказом Росприрод-

надзора от 18.01.2011 № 14 установлена возможность для деятельности внештатных общественных инспекторов общественных советов при департаментах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральным округам. Мотивированные на обеспечение благоприятной среды обитания и имеющие достаточную квалификацию в части действующих природоохранных требований, общественные инспекторы призваны стать дополнительным источником оперативной информации как о допущенных, так и о возможных нарушениях природоохранного законодательства.

Таким образом, Росприроднадзором, в рамках своих полномочий, предприняты необходимые меры для повышения эффективности деятельности негосударственных некоммерческих организаций, волонтеров и активистов, работающих в сфере охраны окружающей среды.

Также между Росприроднадзором и рядом негосударственных организаций заключены соглашения о взаимном сотрудничестве. Перечень этих соглашений можно посмотреть на официальном сайте Службы. В частности, в рамках одного из соглашений, в рамках соглашения осуществляется сотрудничество по вопросу проведения Всероссийской акции по уборке мусора «Сделаем вместе!», создание интернет-ресурса, включающего интерактивную карту мест несанкционированного размещения отходов на территории Российской Федерации и т.д. Кроме того, проводится просвещение населения в области обращения с бытовыми отходами. При реализации указанных выше мероприятий осуществляется также взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, ФГБУ «РФИ Минприроды России, интернет-проектом «Гражданский экологический контроль» и др.

Следует также отметить, что Росприроднадзор осуществляет взаимодействие с общественными экологическими организациями через Общественный совет при Росприроднадзоре.

При поддержке Росприроднадзора создано объединение российских экологических организаций «ЗА ЧИСТУЮ

РОССИЮ», включающую в себя практически все крупнейшие неправительственные организации и движения «зеленых». Приказом Росприроднадзора от 12.10.2011 № 749 «Об утверждении состава Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и его комиссий» была создана комиссия Общественного совета по взаимодействию с неправительственными экологическими организациями и движениями, в состав которой вошли руководители всех крупнейших экологических движений (члены объединения «ЗА ЧИСТУЮ РОССИЮ»):

«Российского экологического движения «Зеленые», Конструктивно-экологического движения России «Кедр», некоммерческого партнерства «Национальная экологическая аудиторская палата», «Фонда детских благотворительных программ развития культуры, экологии, Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль», Общероссийской общественной организации «Женское экологическое содружество», Общероссийского общественного детского экологического движения «Зеленая планета», Общероссийской общественной организации «Российское общество защиты животных «Фауна» и др.

Под руководящей инициативой Государственной Думы ФС РФ Росприроднадзор совместно с Минприроды России проводит участие в открытых экологических уроках для школьников, которые транслируются через Интернет. В территориальных органах Службы проводится активная разъяснительная работа с населением и представителями органов местного самоуправления в части рационального обращения с бытовыми отходами.

А еще мы надеемся, что совсем скоро будем наблюдать на всех основных общественно посещаемых стационарных и передвижных объектах ОАО «РЖД» социальную экологическую рекламу, размещаемую Росприроднадзором в рамках соглашения об информационном взаимодействии. Ведь цели-то у всех нас единые – минимизировать возможный экологический вред при обращении с отходами, как от деятельности предприятий, так и обычных граждан. ■