

ЗАКОН ПРИНЯТ — РЕЗУЛЬТАТ ОТРИЦАТЕЛЬНЫЙ

1 ИЮЛЯ 2013 ГОДА ВСТУПИЛ В СИЛУ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 30.12.2012 Г. №287-ФЗ, КОТОРЫЙ ВНЕС ИЗМЕНЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ ОТ 30.11.1995 Г. №187-ФЗ «О КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ДАЛЕЕ – ФЗ-187) И ОТ 31.07.1998 Г. №155-ФЗ «О ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОДАХ, ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ МОРЕ И ПРИЛЕЖАЮЩЕЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ДАЛЕЕ – ФЗ-155). ВНЕСЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НАПРАВЛЕНЫ ПРЕЖДЕ ВСЕГО НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЯВЛЯЮТСЯ ОБЪЯСНИМОЙ РЕАКЦИЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ НА КАТАСТРОФУ В МЕКСИКАНСКОМ ЗАЛИВЕ В 2010 ГОДУ.

ОДНАКО ДЕЙСТВУЮЩИЙ НЫНЕ ЗАКОН ИЗОБИЛУЕТ МАССОЙ НЕДОСТАТКОВ, НЕДОРАБОТОК, А, ПОРОЙ, ПРОСТО НЕБРЕЖНОСТЯМИ В РЕДАКЦИИ. ТАК, НАПРИМЕР, РАЗРАБАТЫВАЕМЫЕ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ ПЛАНЫ ПЛРН, НАПРАВЛЕННЫЕ НА БОРЬБУ С ПОСЛЕДСТВИЯМИ АВАРИЙ С НЕФТЬЮ И НЕФТЕПРОДУКТАМИ, БЕЗОСНОВАТЕЛЬНО ОТНЕСЕНЫ ДАННЫМ ЗАКОНОМ К САМОСТОЯТЕЛЬНЫМ ОБЪЕКТАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ, ЧТО СУЩЕСТВЕННО ЗАТРУДНЯЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МНОГИХ ОРГАНИЗАЦИЙ.

С. В. МАЦЕНКО, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР ЗАО «ЮЖНИИМФ», К.Т.Н.;
В. И. ЦЫМБАЛ, ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА В СФЕРЕ МОРСКОГО И ВНУТРЕННЕГО ВОДНОГО ТРАНСПОРТА ПРИ КОМИТЕТЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Морская общественность всегда поддерживает принятие новых норм, направленных на защиту окружающей среды, повышение экологической безопасности или внедрение новых природоохраняющих технологий. Однако новым законом ФЗ-287, кроме несомненно своевременных и нужных изменений, в ФЗ-187 и ФЗ-155 включены требования об обязательной государственной экологической экспертизе (далее – ГЭЭ) планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов предприятий и организаций, осуществляющих операции с соответствующими видами углеводородов (далее – планы ПЛРН). Вследствие этого, разрабатываемые хозяйствующими субъектами планы ПЛРН, направленные на борьбу с последствиями аварий с нефтью и нефтепродуктами, безосновательно отнесены к самостоятельным объектам государственной экологической экспертизы.

Необходимо отметить, что в законопроекте, внесенном в Государственную Думу Правительством РФ, требования о ГЭЭ планов ПЛРН в прямой постановке отсутствовали. Рассматриваемые авторами статьи конкрет-

ные требования были внесены на этапе рассмотрения законопроекта после первого чтения и, надо полагать, без участия транспортной общественности. Кроме того, на этом же этапе в законопроект было внесено положение, предусматривающее отнесение других видов хозяйственной и иной деятельности к объектам ГЭЭ.

Рассмотрим последовательно, как повлияло принятие и вступление в силу новых редакций ФЗ-187 и ФЗ-155 на порядок получения разрешительной документации на осуществление деятельности в морских портах РФ.

УСЛОЖНЕНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Практика применения нового требования показывает, что процедура разработки и получения лицензионно-разрешительной документации на погрузочно-разгрузочную деятельность существенно усложнилась. Так, комплект документации, представляемый на ГЭЭ, помимо плана ПЛРН должен содержать следующие обязательные элементы, определённые Федеральным законом от 23.11.1995 г. №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – ФЗ-174):

- материалы согласования плана ПЛРН с органами исполнительной власти, определёнными действующим законодательством (было ранее);
- материалы оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) в составе плана ПЛРН (введено с 01.07.2013 г.);
- материалы согласования плана ПЛРН с Росрыболовством (введено с 01.07.2013 г.);
- материалы обсуждения плана ПЛРН с общественными организациями и представителями общественности (введено с 01.07.2013 г.).

Материалы согласования плана ПЛРН

Как и ранее, план ПЛРН на море должен быть предварительно согласован с территориальными органами МЧС России, администрациями морских портов, региональным подразделением ФГБУ «Морская спасательная служба», Росморречфлотом, органами исполнительной власти субъекта РФ.

Как показывает практика, ГЭЭ иногда требует согласования морских планов с Минсельхозом России (на основании устаревших Основных требований к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (утверждены Постановлением Прави-



тельства РФ от 21.08.2000 г. №613) и даже Минсельхозом субъекта РФ.

Отсутствие определённости в данном вопросе существенно усложняет и затягивает процедуру согласования.

Материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)

Необходимость представления материалов ОВОС на экспертизу определяется требованиями п.1 ст.14 ФЗ-174. Что такое «оценка воздействия на окружающую среду» в составе плана ПЛРН никто не знает. Специальные требования, указания и разъяснения на этот счёт отсутствуют и, в принципе, не могут быть разработаны, так как план ПЛРН является оперативным документом, направленным на планирование мероприятий по борьбе с последствиями морской аварии.

Экспертные комиссии ГЭЭ данное требование законодательства склонны истолковывать таким образом, что природопользователь должен обосновать безопасность для окружающей среды деятельности по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на море. Для этого в составе материалов ОВОС должны быть:

- выполнены расчёты рассеивания и суммарных выбросов в атмосферный воздух от всех образующихся при работах по ЛРН источников, включая

испарения нефтяного пятна, уходящих газов двигателей судов и автотранспорта, работающего оборудования по ЛРН;

- определены превышения значений ПДК на границах жилой зоны по каждому веществу отдельно и по группам суммации;

- определено влияние разлитой нефти на рыбные ресурсы, морских млекопитающих, водоплавающих птиц, растительный и животный мир берегов, а также установлена величина ущерба указанным ресурсам;

- подробно описаны процедуры накопления и вывоза всех образующихся отходов, включая бытовые, пищевые, эксплуатационные, санитарные, льяльные воды, процедуры обработки дождевой воды и пр.;

- представлены полные данные по системам пресной воды, по снабжению пресной водой для нужд экипажа и эксплуатационных нужд судна, сведения о вместимости цистерн сбора сточных вод, периодичность и порядок их вывоза, степени очистки сточных вод в системах биологической очистки;

- представлены полные данные по системам машинно-котельного отделения всех судов, сведения о количествах образующихся льяльных вод, о

вместимости цистерн сбора льяльных вод, периодичность и порядок их вывоза;

- подробно описаны условия жизнедеятельности экипажей судов, включая санитарно-гигиенические условия, жилищно-коммунальные условия, питание, режим работы и отдыха;

- подробно описано медицинское обслуживание экипажей судов, расположение и комплектность медицинской каюты, представлен перечень медикаментов и медицинского оборудования, спланированы отдельно сбор и хранение медицинских отходов;

- разработаны и подробно спланированы мероприятия по экологическому мониторингу (контролю) по вопросам обращения с отходами, донных отложений, состояния атмосферного воздуха и морской воды, состояния рыбных ресурсов, животного и растительного мира.

Это лишь неполный перечень того, что требует ГЭЭ, но даже его достаточно, чтобы понять избыточность и абсурдность этих требований.

По сути, от судовладельца требуют повторно обосновать безопасность эксплуатации судна, несмотря на наличие классификационного свидетельства Регистра, свидетельств о со- >>



ответствии судна требованиям МК МАРПОЛ 73/78. Причём при отличии международных требований, по которым классифицировалось судно, от национальных СНИПов и сводов плавил (СП), экспертиза может принять отрицательное заключение, несмотря на приоритет международных требований.

Материалы согласования плана ПЛРН с Росрыболовством

Данное требование вытекает из п.1 ст.14 ФЗ-174 и Правил согласования Федеральным агентством по рыболовству (Росрыболовство) строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания (утверждены Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 г. №384).

Процедура согласования занимает минимум 2 месяца. Материалы представляются в Росрыболовство, которое направляет их на рассмотрение в экспертные организации — чаще всего в ФГУ «Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по сохранению, воспроизводству водных биологических ресурсов и акклиматизации» (ЦУРЕН).

Величина ущерба водным биологическим ресурсам вследствие разлива нефти и нефтепродуктов не может быть установлена заранее. Ущерб может быть определён исключительно

после реально произошедшей аварии и устранения её последствий, что признаётся и ЦУРЕН, и Росрыболовством. Следовательно, согласование в Росрыболовстве данной документации является совершенно ненужной процедурой.

Материалы общественного обсуждения плана ПЛРН

К данным материалам относятся:

- документы, подтверждающие уведомление общественности о процедуре ОВОС и о назначении даты проведения общественных слушаний (копии объявлений в газетах федерального, регионального и местного уровней);
- регламент проведения общественного обсуждения (в виде опроса, референдума, слушаний и пр.);
- протоколы общественного обсуждения, утверждённые органами местного самоуправления.

Так как организация общественных обсуждений относится к полномочиям органов местного самоуправления, судходной компании необходимо будет представить на ГЭЭ материалы обсуждений в каждом морском порту, где планируется осуществлять деятельность.

Так, для получения положительного заключения на план ПЛРН в пределах Азово-Черноморского региона необходимо представить материалы общественного обсуждения в следующих муниципальных образованиях: г.Ростов-на-Дону, Азовский район, г.Таганрог, Ейский район, Темрюкский

район (для морских портов Ростов-на-Дону, Азов, Таганрог, Ейск, Темрюк, Кавказ, Тамань), г.Новороссийск, Туапсинский район, г.Сочи (для морских портов Новороссийск, Туапсе, Сочи). Очевидно, что организация общественных обсуждений и получения всех необходимых материалов займёт существенное количество временных и финансовых ресурсов.

И ЭТО ЕЩЕ НЕ ВСЕ...

Дополнительно следует отметить, что разрабатываемые материалы (кроме плана ПЛРН) не имеют никакой практической ценности и не нужны никому: ни судовладельцу, ни портовым властям, ни МЧС России, ни природоохранным органам, ни самому разработчику. Эти документы носят исключительно формальный характер и не содержат никаких ценных результатов или практически значимых рекомендаций. Во многом это связано с отсутствием каких-либо нормативов воздействия на компоненты окружающей среды в ходе ликвидации аварии. Поясним на примерах.

Пример 1

При разработке материалов ОВОС установлено, что при разливе нефти на границе жилой зоны уровень загрязнения атмосферного воздуха превышает ПДК в 214 раз.

Что делать с этим результатом? Высокое содержание загрязняющих веществ в атмосфере при разливе нефти — это абсолютно понятное и естественное явление. Нет никакой необходи-

мости устанавливать его точное значение. В самом деле, какая разница во сколько раз превышено ПДК – в 200, 300 или 500 раз? В любом случае планом ПЛРН и эвакуационным планом населённого пункта предусматривается эвакуация населения из прилегающей жилой зоны – это общепринятая практика.

Пример 2

При расчёте объёмов выбросов установлено, что в результате нефтяного разлива в атмосферный воздух попадёт 750 тонн углеводородов, 10 тонн бензола и 12 тонн толуола.

Это хорошо или плохо? С чем сравнивать эти значения, если их ПДК превышен в сотни раз? О чём говорят эти цифры? Для чего они определены? Какая их практическая польза? На все эти вопросы нет ответов.

Отдельно следует отметить квалификацию комиссий Росприроднадзора, принимающих решения о выдаче заключений. Так, одно из отрицательных заключений было получено нами по рейдовой перевалке грузов в морском порту Кавказ. Решение было принято комиссией в составе:

- руководитель – работник Управления по размещению федеральных органов власти и иных организаций Росимущества, к.э.н.;
- руководящий работник ООО «Агентство системного развития», г.Москва;
- сотрудник отдела окружающей среды ООО «Питер ГАЗ», г.Москва;
- сотрудник кафедры промышленной экологии ФГБОУ ВПО «РХТУ им. Д.И.Менделеева», г.Москва;
- руководящий работник ООО «Экология комплексных проектов», г.Москва;
- научный сотрудник ФГУП «ВНИРО», д.б.н., к.х.н., г. Москва;
- инженерный работник ООО «Проектно-изыскательский институт «Гипрокоммунстрой», г. Москва;
- инженерный работник ФГУ «НИЦПУРО», г. Мытищи.

Безусловно, это очень уважаемые и квалифицированные специалисты в своих областях. Но среди них нет моряков! В комиссию не включено ни одного специалиста, который знает что такое торговое мореплавание, какие существуют международные требования в области безопасности мореплавания, как работают портовые службы, на основании каких документов контролируется безопасность эксплуатации судов и судовых систем и механизмов, как и кем осуществляется надзор за постройкой и эксплуатацией судов и пр.

По мнению авторов, отсутствие в

комиссиях ГЭЭ специалистов морского профиля во многом определяет их отношение к порученной работе, а недостаток знаний в области эксплуатации морских судов и портовой инфраструктуры существенно влияет на результат такой работы.

Таким образом, вступившие с 1 июля 2013 года требования ФЗ-155 и ФЗ-187 существенно усложнили процедуру получения разрешений на осуществление хозяйственной деятельности в морских портах. Подготовка необходимого комплекта документации для подачи на ГЭЭ требует разработки новых документов, во трудоёмкости и сложности изготовления не уступающих самому плану ПЛРН, а в некоторых случаях (несколько судов в нескольких морских портах) даже превышающих их.

РЕДАКЦИОННЫЙ ХАОС – ПОВОД ДЛЯ КОРРУПЦИИ

Однако даже при наличии положительного заключения ГЭЭ на план ПЛРН и даже при получении лицензии судоходная компания не сможет осуществлять деятельность без претензий надзорных органов. Дело в том, что с 1 июля 2013 года вступила в силу новая редакция п.3 ст.34 ФЗ-155,

стvenное обсуждение полученных результатов (во всех муниципальных образованиях), получить согласование Росрыболовства на такую деятельность и представить отдельный пакет документов на ГЭЭ.

Внесенное в указанные законы положение о том, что объектами государственной экологической экспертизы являются «...другие виды хозяйственной и иной деятельности...», может толковаться сколь угодно широко и распространяться, в том числе, на погрузочно-разгрузочные операции на рейдовых перегрузочных комплексах, бункеровку, операции судно – судно и в целом на эксплуатацию судов в пределах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ. В этой формулировке невооруженным глазом видна коррупционная составляющая, но на это никто из законодателей не обратил внимания!

В настоящее время имеется судебная практика отставания судовладельцами своих прав и получения судебных решений, отменяющих требования природоохранных органов об обязательном прохождении государственной экологической экспертизы. Наиболее обоснованным представляется

ТАКИМ ОБРАЗОМ, ВСТУПИВШИЕ

С 1 ИЮЛЯ 2013 ГОДА ТРЕБОВАНИЯ ФЗ-155 И ФЗ-187 СУЩЕСТВЕННО УСЛОЖНИЛИ ПРОЦЕДУРУ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МОРСКИХ ПОРТАХ. ПОДГОТОВКА НЕОБХОДИМОГО КОМПЛЕКТА ДОКУМЕНТАЦИИ ДЛЯ ПОДАЧИ НА ГЭЭ ТРЕБУЕТ РАЗРАБОТКИ НОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, ПО ТРУДОЁМКОСТИ И СЛОЖНОСТИ ИЗГОТОВЛЕНИЯ НЕ УСТУПАЮЩИХ САМОМУ ПЛАНУ ПЛРН, А В НЕКОТОРЫХ СЛУЧАЯХ (НЕСКОЛЬКО СУДОВ В НЕСКОЛЬКИХ МОРСКИХ ПОРТАХ) ДАЖЕ ПРЕВЫШАЮЩИХ ИХ

в соответствии с которой любая хозяйственная деятельность во внутренних морских водах и в территориальном море РФ может осуществляться только при наличии положительного заключения ГЭЭ.

Для получения такого заключения необходимо представить в Росприроднадзор документацию, обосновывающую хозяйственную деятельность по эксплуатации судов в морских портах. Для этого, в свою очередь, необходимо (отдельно от плана ПЛРН) произвести оценку воздействия на компоненты окружающей среды, провести обще-

решение Арбитражного суда г.Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.10.2010 г. №А56-44020/2010 по заявлению ООО «Газпромнефть Шиппинг».

Однако решения судебных органов основаны на существовавшей тогда редакции п.3 ст.34 Федерального закона от 31.07.1998 г. №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», которая изменилась с 1 июля 2013 года и получает более расширенное толкование. В связи с внесенными изменениями >>



сегодня практически любой судовладелец может быть формально принуждён к прохождению процедуры ГЭЭ перед началом деятельности.

Введенные в указанные законы положения могут провоцировать отдельные органы власти на коррупционные действия. Складывающиеся ситуации, помимо прочего, приводят на практике к уходу судовладельцев в конкурирующие порты Украины и Прибалтики, что наносит существенный ущерб экономическим интересам Россий-

Внесение в последнее время ряда несогласованных между собой поправок в тексты рассматриваемых законов привело к появлению в них даже смысловых ошибок. Так, в действующей в настоящее время редакции п.3 ст.34 ФЗ-155 имеется текст, содержащий повторения: «...захоронению грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море, а также обосновывающие другие виды планируемой хозяйственной

В настоящее время рабочей группой Экспертного совета в сфере морского и внутреннего водного транспорта Комитета Совета Федерации по экономической политике, с участием авторов настоящей статьи, подготовлен законопроект, направленный на устранение существующих недостатков. Законопроектом предлагается исключить план ПЛРН из числа объектов ГЭЭ в статьях 22.2 и 31 ФЗ-187. Законопроектом также предлагается придать перечню объектов экспертизы исчерпывающий завершённый характер, исключив из требований ст.31 ФЗ-187 положения расширенного толкования. Аналогичные изменения предлагается внести и в статьи 16.1 и 34 ФЗ-155.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В связи с вышеизложенным предлагается предпринять следующие шаги по устранению и компенсации существующих недостатков ФЗ-187 и ФЗ-155.

1. Предложить членам Совета Федерации и/или депутатам Государственной Думы выступить с законодательной инициативой по внесению изменений в действующие редакции ФЗ-187 и ФЗ-155.

2. Заинтересованным организациям поддержать законодательную инициативу на доступных общественных площадках и через профессиональные объединения (Национальная палата судоходства, Российская ассоциация речных и морских бункеровщиков, Ассоциация морских торговых портов и пр.).

3. Предложить Росприроднадзору конкретные кандидатуры для включения в состав экспертных комиссий Росприроднадзора, имеющих морское образование и/или практический опыт в области эксплуатации морских судов и объектов портового комплекса.

4. В соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 29.07.2011 г. №633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» инициировать проведение Министерством экономического развития РФ соответствующей экспертизы ФЗ-287. Авторы настоящей статьи готовы к взаимодействию с представителями предпринимательского сообщества на предмет подготовки необходимых для этого письменных обращений. ■



ТАКИМ ОБРАЗОМ, ФАКТИЧЕСКИ

РЕЧЬ ИДЁТ О ВВЕДЕНИИ С 1 ИЮЛЯ 2013 ГОДА НЕОБОСНОВАННЫХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИЗБЫТОЧНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ТОРГОВОГО МОРЕПЛАВАНИЯ, ОТСУТСТВУЮЩИХ В МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМАХ, А ТАКЖЕ ОБРЕМЕНИТЕЛЬНЫХ ДЛЯ СУДОВЛАДЕЛЬЦЕВ. ПРИ ЭТОМ ИХ ВЫПОЛНЕНИЕ ВЕДЁТ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО К ФИНАНСОВЫМ ЗАТРАТАМ БЕЗ КАКОЙ-ЛИБО ПРАКТИЧЕСКОЙ ПОЛЬЗЫ

ской Федерации.

Таким образом, фактически речь идёт о введении с 1 июля 2013 года необоснованных дополнительных избыточных требований для торгового мореплавания, отсутствующих в международных нормах, а также обременительных для судовладельцев. При этом их выполнение ведёт исключительно к финансовым затратам без какой-либо практической пользы.

и иной деятельности, а также обосновывающие другие виды планируемой хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море (в редакции Федеральных законов от 27.12.2009 г. №364-ФЗ, от 30.12.2012 г. №287-ФЗ, от 07.05.2013 г. №87-ФЗ)». Следовательно, требуется не только смысловая, но и юридическо-техническая корректировка текстов.