

Лекция 4

Экологическая реабилитация – комплекс мероприятий, направленных на восстановление естественного равновесия на природных территориях, находящихся на грани деградации под воздействием природных или антропогенных факторов.(русла рек, овраги, городские леса).

Цель: обеспечить максимальное равновесие природного комплекса города и организовать новые рекреационные пространства. Сохранить уникальность территории как природного явления, не нарушить сохранившиеся процессы саморегуляции и частично восстановить утраченные. При этом повысить рекреационную емкость территории без вреда для экосистемы в целом.

Задачи: Природоохранные задачи: сохранение уникальных для города природных объектов (до последнего времени не подвергались реконструкции, без реконструкции деградируют.) Санитарно-гигиенические: оздоровление среды для отдыха и проживания. Социальные задачи: создание дополнительных мест отдыха в природной среде, освоение пространств нового типа, складывание специфического нетрадиционного по ландшафтному решению и использованию пространства (особые виды спорта, природный облик); оформление удобных и безопасных пешеходных трасс. Эстетические: выявление роли природных объектов в городе, создание открытых пространств и зрительных коридоров в застройке; выявление роли находящихся вблизи уникальных комплексов и объектов. Экономическая эффективность: повышение статуса примыкающих жилых районов и объектов инфраструктуры.

Нормативно-правовая база

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации, «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Кроме того, ст. 42 Конституции гласит: «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Таким образом, Конституция утверждает необходимость предотвращения ущерба окружающей среде и право граждан на возмещение ущерба от экологических правонарушений.

В нормативно-правовых документах, наряду с понятием «ущерб», фигурируют также термины «вред» и «убытки». В ФЗ «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ) дано определение понятию «вред окружающей среде» - «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов».

Модельный закон Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде» рекомендует следующее определение экологического ущерба (вреда) - «все негативные последствия, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем и создающие реальную угрозу здоровью человека, растительному и животному миру, материальным ценностям».

Экспертной группой Всемирного банка еще в 2007 году были даны рекомендации начать в РФ процесс формирования нормативной правовой базы для решения проблемы ПЭУ. Включая распределение и передачу ответственности; создать реестры ПЭУ федерального и регионального уровней; разработать и апробировать методы оценки, а также технические и нормативно-правовые инструменты применительно к случаям ПЭУ и мероприятиям по их ликвидации; включить финансовые инструменты ликвидации ПЭУ в состав соответствующих федеральных бюджетных программ; осуществить пилотные инициативы по очистке окружающей

среды на таких объектах ПЭУ, где в ближайшее время можно получить финансирование и полезно приобрести опыт.

В этом докладе ответственность за объекты ПЭУ определена как остаточные затраты, которые, в конечном итоге, будут понесены в результате устранения, сокращения и (или) локализации ущерба окружающей среде, здоровью людей или имуществу, обусловленного прошлой или продолжающейся хозяйственной деятельностью. Во многих случаях такой ущерб можно соотнести с деятельностью конкретных промышленных предприятий, сооружений коммунальной инфраструктуры, а также военных, научных и иных государственных стратегических объектов. Чаще всего он связан с загрязнением почвы, подземных и поверхностных вод, которое обусловлено сбросом загрязняющих веществ и удалением остатков побочных продуктов хозяйственной деятельности в виде сбросов твердых и жидких отходов.

Нормативно-правовая база решения проблемы ОПЭУ недостаточно развита и противоречива. Несмотря на то, что в России законодательно установлено право сторон, пострадавших от экологического ущерба, на получение компенсации, в стране нет четких правовых основ для практического распределения этой ответственности или для принятия мер по исправлению ситуации. Отсутствуют четкая правовая база и процедуры, позволяющие передавать ответственность в случае приватизации государственных активов, повторной национализации приватизированных активов, купли-продажи частных активов или банкротства их владельцев. Ситуация еще больше осложняется в результате того, что в ходе первоначальной приватизации проблема ОПЭУ, как правило, игнорировалась, а впоследствии земельные участки под обанкротившимися или заброшенными предприятиями были возвращены муниципальным властям.

Несмотря на большое количество институциональных структур, задействованных в вопросе ПЭУ, на федеральном уровне нет

общепризнанного центра, уполномоченного координировать национальные мероприятия, направленные на его решение. Аналогично до сих пор не разработана эффективная регулятивная процедура, которая позволила бы дать определение ПЭУ, ранжировать случаи ПЭУ, разработать стандарты реабилитационных мероприятий или применять принудительные меры.

Под давлением рынка начинает появляться интерес к редевелопменту ранее использовавшихся территорий в крупных городах. В соответствии с международным опытом ликвидация ПЭУ может стать одним из условий такой застройки. И хотя эта практика в РФ пока не получила широкого распространения, в действующей системе регулятивного согласования такой застройки есть инструменты, благодаря которым решение проблемы ПЭУ может стать неотъемлемой частью процесса строительства.

Очевидно, что для решения проблемы ПЭУ нужна ее оценка на региональном и муниципальном уровнях. Именно здесь имеется основной объем информации об объектах ПЭУ, и именно здесь наиболее очевидны ее последствия.

Необходимо применять гибкий подход к распределению ответственности за ликвидацию ПЭУ и ее передаче вместе с правом собственности. Устранению существующих трудностей, связанных с отсутствием ясности в вопросе о распределении и передаче ответственности за ликвидацию ПЭУ, может способствовать опыт других стран по распределению ответственности между частным сектором и государством.

Для решения этой проблемы необходима система учета и ранжирования объектов ПЭУ. Создание такой системы на национальном и региональном уровнях является одним из первых необходимых шагов. Это не краткосрочное мероприятие, и для правильного определения глубины проблемы ПЭУ потребуется несколько лет. Можно предположить, что документально подтвержденный масштаб проблемы будет увеличиваться по мере совершенствования и становления этой системы.

Для финансирования мер по ликвидации ПЭУ потребуется большой объем частных и государственных инвестиций - как показывает международный опыт, они могут достигать нескольких десятков миллиардов долларов. Однако опыт также свидетельствует о том, что эти расходы вполне приемлемы, если они распределены во времени. Потенциальные модели финансовых механизмов можно найти в международной практике, где есть примеры создания фондов долгосрочного государственного финансирования, государственно-частных партнерств, специальных отраслевых фондов, финансируемых за счет взносов промышленных предприятий, а также гарантийных инструментов финансовых организаций.

Правовые механизмы компенсации и возмещения экологического вреда от хозяйственной деятельности, опирающиеся на существующие ведомственные акты по вопросу исчисления вреда окружающей среде, приводят к возникновению прецедентов предъявления исков, превышающих в 5-10 раз выручку предприятий, что формирует предпосылки прекращения экономической деятельности хозяйствующих субъектов. В то же время Российские предприятия демонстрируют готовность инвестировать в природоохранные мероприятия, но в условиях «двойных экологических затрат» им не под силу проводить законопослушную экологическую политику - необходимо обеспечение баланса.

Ростехрегулирование совместно с Техническим комитетом по стандартизации 20 «Экологический менеджмент и экономика» разработали ГОСТ Р 54003-2010 «Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба», который стал первым в России основополагающим техническим руководством для регионов в сфере стандартизации проблем, связанных с ликвидацией ПЭУ. Кроме того, в 2012 г. Росприроднадзор самостоятельно для своих нужд разработал «Методические рекомендации по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба», обеспечившие единый методический подход для выполнения мероприятий

по инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба в части выявления загрязненных территорий, незарегистрированных объектов размещения отходов и иных объектов (здания, сооружения, земельные участки, загрязненные территории), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязненными и на которых остались отходы, негативно влияющие на окружающую среду.

На законодательном уровне вопросы накопленного экологического ущерба до сих пор не урегулированы. Разработанный в Минприроде России Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой экономической деятельностью» устанавливает базовые правовые и организационные основы ликвидации ПЭУ: введено понятие вреда, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности, определен организационно-правовой порядок ликвидации этого вреда, разграничены полномочия между различными уровнями власти по установлению, оценке и ликвидации прошлого экологического вреда, предусмотрено создание государственного реестра объектов с наличием ПЭУ.

Важную роль в предотвращении образования ущерба от текущей экономической деятельности должны сыграть планируемые изменения в законодательство в сфере недропользования и охраны окружающей среды, предусматривающие создание обязательных ликвидационных фондов для недропользователей, введение практики утилизационных сборов, совершенствование обращения с отходами производства и потребления, а также экологическое страхование.

Экологическая оценка экологической реабилитации

1. Оценка эффективности реализации федеральной целевой программы "Ликвидация накопленного экологического ущерба" на 2014 – 2025 годы

(далее - Программа) будет ежегодно производиться на основе системы целевых индикаторов и показателей, которая обеспечит мониторинг динамики изменений, произошедших за оцениваемый период, для уточнения или корректировки поставленных задач и проводимых мероприятий.

2. Основные целевые показатели, характеризующие эффективность реализации Программы:

доля населения, проживающего на территориях, освобожденных от влияния накопленного экологического ущерба, экологические условия проживания которого улучшены (процентов);

доля рекультивированных и экологически реабилитированных земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, в общей площади земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба (процентов);

доля ликвидированных «горячих» экологических точек, оказывающих существенное негативное воздействие на население и окружающую среду и по которым выявлен риск распространения загрязнений в окружающую среду или возникновения чрезвычайных ситуаций, в общем количестве таких «горячих» экологических точек (процентов);

количество разработанных, усовершенствованных и апробированных в рамках реализации Программы технологий по ликвидации накопленного экологического ущерба (единиц);

количество разработанных, усовершенствованных и апробированных в рамках реализации Программы биотехнологий по ликвидации накопленного экологического ущерба, экологической реабилитации загрязненных территорий (единиц).

Дополнительно для оценки эффективности реализации направлений Программы используются показатели:

Численность населения, проживающего в зоне негативного воздействия объектов накопленного экологического ущерба, экологические условия проживания которого улучшены (тыс. человек);

Площадь рекультивированных земель из числа земель, нарушенных в результате прошлой хозяйственной деятельности (тыс. га);

Объем ликвидированных загрязнений (на объектах прошлого экологического ущерба, включенных в Программу), млн. тонн, в том числе по классам опасности.

Для оценки эффективности реализации направления санации мест бывших объектов по хранению химического оружия используется показатель площади реабилитированных территорий, связанных с доконвенционной деятельностью с химическим оружием (тыс. кв. метров).

3. Оценка эффективности реализации Программы проводится путем сравнения текущих значений показателей с их целевыми значениями. Результативность мероприятий Программы оценивается исходя из соответствия ожидаемых результатов поставленной цели и степени приближения к этой цели.

Система органов управления в сфере охраны окружающей среды

Государственные органы управления, контроля и надзора в области охраны окружающей среды подразделяются на две категории: органы общей и специальной компетенции.

К государственным органам общей компетенции относятся Президент, Федеральное Собрание, Государственная Дума, Правительство, представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации, муниципальные органы. Эти органы определяют основные направления природоохранной политики, утверждают экологические программы, обеспечивают экологическую безопасность, устанавливают правовые основы и нормы в пределах своей компетенции и т. д. Наряду с охраной окружающей среды Государственные органы этой категории ведают и другими экологическими вопросами, входящими в круг их полномочий.

Государственные органы категории специальной компетенции подразделяются на: комплексные, отраслевые и функциональные органы.

Комплексные органы выполняют все природоохранные задачи или какой-либо их блок.

К комплексным органам управления относятся также:

- Департамент Госсанэпиднадзора Минздрава РФ (Санэпиднадзор РФ):
- координатор деятельности всех ведомств и организаций в области санитарной охраны через систему территориальных органов (санэпидстанций и инспекций);

- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет):

- осуществляет экологический контроль состояния окружающей среды, информирует население об изменениях в окружающей среде с помощью широкой сети наблюдательных пунктов и др.;[4].

Отраслевые органы (РОСКОМЗЕМ, РОСЛЕСХОЗ, МИНСЕЛЬХОЗ РОССИИ) – выполняют функции управления и надзора по охране и использованию отдельных видов природных ресурсов и объектов.

Функциональные органы выполняют одну или несколько родственных функций в отношении природных объектов:

- Госгортехнадзор России (контроль за использованием недр);
- Минздрав России (санитарно - эпидемиологический контроль);
- МВД России (охрана атмосферного воздуха от загрязнения транспортными средствами, санитарно – экологическая служба муниципальной полиции)

3.1 Полномочия РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

-участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;

-принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

-право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;

-участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.