

ЧЕГО НЕ КОСНУЛАСЬ РЕФОРМА

А. А. Умников, генеральный директор РОСЭКОПРО, член Экспертного совета по развитию промышленности и инновационных технологий по переработке отходов производства и потребления при Комитете ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству, член Общественного совета АНО «Общественный форум «Экология»

С 1 января 2019 г. страна перешла на новую систему обращения с ТКО. Плохо это или хорошо – покажет время, но ведь всем было понятно, что «мусорная» реформа назрела и надо что-то решать. В реформе много различных новшеств, однако есть запретная зона, ранее тщательно скрываемая от посторонних глаз, – это система контрольно-надзорной деятельности, которую пока еще никто реформировать не начинал.

В 2011 г. Контрольным управлением Президента Российской Федерации была проведена проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ поручений Президента РФ, направленных на возмещение ущерба окружающей среде, нанесенного в результате обращения с ТКО. Один из основных выводов Контрольного управления: «Остается недостаточно эффективным государственный надзор в области обращения с отходами, осуществляемый Росприроднадзором и органами исполнительной власти субъектов РФ согласно их компетенции». Вывод основан на многих фактах, в том числе на том, что количество нарушений в сфере обращения с отходами, выявленных Росприроднадзором, в 16 раз меньше нарушений, выявленных правоохранительными органами, и только каждый четвертый полигон ТКО в стране не имеет лицензии, а установленным требованиям полностью соответствуют только 49,3 % полигонов [1].

По прошествии семи лет ситуация изменилась не в лучшую сторону. По данным Счетной палаты РФ, в России действует более тысячи полигонов и 15 тыс. санкционированных свалок, то есть порядка 16 тыс. легальных объектов размещения отходов. В соответствии с законом № 89-ФЗ объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО). Он включает в себя свод систематизированных сведений об эксплуатируемых объектах хранения отходов и объектах за-

хоронения отходов, соответствующих требованиям, установленным законодательством РФ. На 1 декабря 2018 г. в ГРОРО были включены только 5497 объектов из 16 тыс. официально функционирующих, а более 10,5 тыс. объектов в ГРОРО не включены. Общественный вывод: 10,5 тыс. объектов размещения отходов не соответствуют требованиям, установленным законодательством РФ, но продолжают функционировать. Таким образом, в 2011 г. полностью соответствовала установленным требованиям половина полигонов, а в 2018 г. – только треть, и это вызывает обоснованные вопросы к Росприроднадзору.

Вспомним ЧП с полигоном «Кучино» в подмосковной Балашихе, закрытым по жалобам жителей лично Президентом РФ в июне 2017 г., с полигоном «Ядрово» под Волоколамском, где 21 марта 2018 г. из-за выброса свалочного газа были госпитализированы 53 школьника, – это подтверждения неэффективности надзора, вызвавшие широкий общественный резонанс. Но такие ЧП происходят по всей стране.

Кроме того, несмотря на расширение области лицензирования, количество несанкционированных свалок в стране только за период 2014–2017 гг. увеличилось на 64 %. Директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России А. В. Колодкин возлагает ответственность за увеличение количества несанкционированных свалок исключительно на органы исполнительной власти субъектов РФ и одновременно

заявляет, что лицензионный контроль находится на высоком уровне [2]. Но если Минприроды России и подведомственный ему Росприроднадзор РФ не несут ответственности за образование несанкционированных свалок, то о каком «высоком уровне» лицензионного надзора может идти речь? А за соответствием полигонов установленным требованиям тоже должны следить лично губернаторы?

Есть еще ряд аспектов, связанных с «высоким уровнем» лицензионного надзора. В соответствии с Поручением Президента РФ В. В. Путина по итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 г., в целях получения, обработки и передачи навигационной информации при транспортировании отходов необходимо использовать государственную автоматизированную информационную систему «ЭРА-ГЛОНАСС», а в соответствии с Правилами обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156, транспортирование ТКО с использованием мусоровозов, не оснащенных аппаратурой спутниковой навигации, допускалось до 1 января 2018 г.

Росприроднадзор при осуществлении надзорной деятельности не использует аппаратуру ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС», в результате чего недобросовестные участники рынка размещают отходы в неустановленных местах – на берегах водоемов, землях сельхозназначения, в лесах, оврагах, горных выработках, карьерах и др.

Контроль оборудования транспортных средств для перевозки отходов аппаратурой спутниковой навигации лицензирующим органом не проводится: соответствующий вопрос в список контрольных вопросов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)», не включен. Почему не выполняется поручение президента Путина и не обеспечивается контроль выполнения решения Правительства Российской Федерации?

Далее. В нарушение требований Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ Росприроднадзор с октября 2015 г. по август 2016 г. выдавал лицензии на обращение с отходами без административного регламента, что категорически запрещено российским законодательством. Административный регламент появился в «пожарном» порядке после обращения РОСЭКОПРО в Минюст РФ и Генпрокуратуру, но десятки тысяч лицензий были выданы с нарушением законодательства.

Есть что сказать и о других ведомствах. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) до сих пор не разработала санитарные нормы и правила, устанавливающие гигиенические требования для осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов, лицензирование которой ввели в конце 2014 г. Наличие заключения Роспотребнадзора о соответствии видов деятельности установленным гигиеническим требованиям является одним из условий выдачи лицензии. Гигиенических требований не существует, и Роспотребнадзор штампует свои заключения о соответствии этих видов деятельности требованиям для осуществления деятельности на полигонах (СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления», СП 2.1.7.1038-01 «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых

отходов»). Но мусоровоз, не полигон! Как объяснить этот абсурд?

Если всерьез относиться к нарушениям, которые совершают сами же надзорные органы, призванные следить за исполнением требований закона, то необходимо отозвать десятки тысяч лицензий на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию отходов, выданных с нарушением требований законодательства.

Предприниматели терпят все мтарства и поборы при получении лицензии и при проверках надзорного ведомства, но достоянием широкой общественности такие факты, как правило, не становятся. Возникает закономерный вопрос: а зачем тащить за уши в новую систему обращения с отходами «хромую утку» – лицензионный надзор в его нынешнем формате, представляющем устаревший, неэффективный и коррумпированный механизм?

Причина лежит на поверхности: отдельные нечистооплотные чиновники, или, как их окрестили СМИ, «смотрящие за экологией», или «экологи в законе», боятся потерять лицензирование как административный ресурс и источник дополнительных доходов. Поэтому они будут рьяно защищать «корпоративные интересы ведомства», имитировать перед СМИ активную деятельность, доказывать «эффективность» лицензирования и рапортовать на всех уровнях, что «ситуация под контролем», но такая негосударственная позиция не дает возможности реализации объективно назревших изменений по совершенствованию разрешительно-надзорной системы, что усугубляет и без того критическое положение дел в сфере обращения с отходами.

Реформа контрольно-надзорной деятельности необходима – таково консолидированное мнение всех участников рынка. Отходов с каждым днем становится все больше, и Росприроднадзору в одиночку с этой проблемой не справиться. Необходимо выстраивать выверенную и эффективную систему взаимодействия государства с бизнес-сообществом – это путь, давно пройденный в цивилизованных странах. Повышения эффективности надзорной деятельности в сфере обращения с отходами возмож-

но достичь за счет реформирования в первую очередь самого Росприроднадзора, путем «санации» нечистооплотных чиновников, совершенствования системы мотивации добросовестных сотрудников, повсеместного применения Росприроднадзором при проведении надзорных мероприятий современных технологий, включая использование федеральной спутниковой системы мониторинга, например «ОКО-ЭКОЛОГИЯ», с обязательным интегрированием в нее сегментов спутникового контроля транспортирования отходов, функционирующих на базе ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС» в отраслевых саморегулируемых организациях, создания Росприроднадзором федеральной системы взаимодействия и координации действий органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, саморегулируемых организаций (СРО) и общественных инспекторов, а также сосредоточения усилий государственного надзора за объектами высоких степеней опасности (полигоны, объекты обезвреживания отходов). Для этого и необходимо перераспределение контрольных функций между государством и бизнес-сообществом. Этот комплекс мер и обеспечит многократное повышение эффективности контроля.

Отсутствие должного контроля со стороны Росприроднадзора за деятельностью стационарных объектов захоронения отходов (полигоны и свалки «Красный бор», «Игумново», «Шушары», «Лесная», «Черная дыра», «Белое море» и многие другие) объективно подтверждает отсутствие у надзорного ведомства даже потенциальной возможности контроля за деятельностью десятков тысяч мобильных хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозку отходов. Поэтому, если мы хотим реального контроля, необходимо возложить на саморегулируемые организации ответственность за транспортирование отходов, в том числе за ключевой вопрос – конечный пункт разгрузки мусоровоза: на полигоне (объекте переработки) или на несанкционированной свалке.

Это позволит инспекторам государственного экологического надзо-

ра (которых всего 1150 на всю страну) сконцентрировать усилия на контроле объектов захоронения отходов, проблемы которых уже вышли с муниципального и регионального уровня на федеральный и потребовали личного вмешательства Президента России (что само по себе является из ряда вон выходящим и недопустимым при наличии в стране специальной Федеральной службы по надзору в сфере природопользования!). Более того, без передачи части контрольно-надзорных функций бизнесу при узаконенном монополизме региональных операторов по обращению с ТКО коррупционная составляющая в сфере обращения с отходами будет просто зашкаливать; саморегулирование же не допустит незаконного притеснения малого предпринимательства, доля которого в сегменте перевозок отходов составляет почти 98 %.

Этого очень боятся отдельные «экологи в законе», поэтому данное предложение бизнеса встречают в штыки и приводят свои контраргументы: что бизнес не готов к работе в условиях саморегулирования, он погрязнет в коррупции (а государственный надзор не погряз?), поэтому введение саморегулирования нецелесообразно, что система лицензирования обеспечивает необходимую эффективность надзора (хотя факты говорят обратное). Всегда умалчивается о том, что в СРО все ключевые решения, в том числе и кадровые, принимаются исключительно решением общего собрания членов организации, поэтому коррупции здесь места нет. Уличенный в ней наемный руководитель или сотрудник любого ранга немедленно вылетит на улицу без выходного пособия и с вольным билетом.

При этом в самом Росприроднадзоре давно существует огромная «коррупционная дыра». В СМИ с пугающим постоянством проходит информация о случаях «посадок» за взятки высокопоставленных руководителей надзорного ведомства, включая руководителей территориальных управлений и даже помощника экс-руководителя Росприроднадзора. А еще о скольких случаях коррупции на более низком уровне мы не знаем...

Заместитель руководителя Росприроднадзора А. А. Амирханов еще в

2015 г., после ареста заместителя руководителя Управления экономического нормирования и разрешительной деятельности Росприроднадзора В. Спицына за получение взятки в 1,5 млн руб., заявил: в ведомстве есть проблемы с коррупцией, случай не первый, проблема такая существует, принимаются все возможные меры.

В Российской Федерации в различных областях успешно функционируют более 1200 СРО, и нет ни одного случая привлечения к ответственности по коррупционной статье кого-либо из их руководителей. Оппоненты СРО предпочитают не упоминать о том, что саморегулирование в отличие от лицензирования означает имущественную ответственность членов СРО за ущерб, причиненный окружающей среде или здоровью людей, за счет значительных средств из компенсационных фондов СРО. А как лицензирующий орган отвечает за своих лицензиатов и как компенсирует ущерб, причиненный в результате своей недоворботки? Да никак.

Идем далее. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., где сформулировано требование обеспечить взаимодействие государства, частного бизнеса и общества, ориентированное на создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, а также на развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Что получается на деле? Несмотря на требования конституционного закона, несмотря на то что, опираясь на поддержку Президента Российской Федерации В. В. Путина, саморегулирование в Российской Федерации состоялось и продолжает успешно развиваться, несмотря на то что оно обеспечивает более оперативный и предметный контроль по сравнению с надзорным органом (в том числе за счет исполь-

зования ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС»), несмотря на то что ущерб, причиненный окружающей среде и здоровью людей, компенсируется за счет средств СРО, несмотря на отсутствие в системе саморегулирования коррупционной составляющей – несмотря на все это «смотрящие за экологией» повторяют, как мантру: в сфере обращения с отходами введение саморегулирования нецелесообразно.

Так обоснуйте, почему в нашей отрасли введение саморегулирования нецелесообразно? В ответ – молчание или за уши притянутый аргумент про коррупцию. По-видимому, жажда сохранить систему государственного надзора в виде гарантированной кормушки заставляет нарушать законодательство, саботировать решение Правительства РФ и ставить под угрозу экологическую безопасность России.

Надеемся, что новое руководство Росприроднадзора и лично С. Г. Радионова примет государственное решение и поддержит предложение о делегировании разрешительно-контрольных функций за транспортированием ТКО сообществу добросовестных участников рынка – СРО операторов по обращению с отходами. Принятие данного решения позволит Росприроднадзору, опираясь на поддержку бизнес-сообщества, многократно повысить эффективность обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами и успешно выполнить задачи, поставленные в экологическом блоке майского указа, с учетом того что персональная ответственность за их решение Президентом Российской Федерации В. В. Путиным возложена на Минприроды России. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Поручение Президента РФ № ПР-2138 от 10.08.2012 «Информация о результатах проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации, направленных на возмещение ущерба окружающей среде, нанесенного в результате обращения с твердыми бытовыми отходами».
2. Письмо Минприроды № 12-47/33414 от 05.12.2017.