



ДУМА

ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ
ПЯТОГО СОЗЫВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Об обращении Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому по вопросу необходимости совершенствования правового регулирования отдельных отношений в области охраны окружающей среды

Рассмотрев проект обращения Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому по вопросу необходимости совершенствования правового регулирования отдельных отношений в области охраны окружающей среды, руководствуясь пунктом 4 статьи 29 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры постановляет:

1. Принять обращение Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому по вопросу необходимости совершенствования правового регулирования отдельных отношений в области охраны окружающей среды.
2. Направить настоящее Постановление и указанное Обращение в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
3. Обратиться к законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать указанное Обращение.
4. Настоящее Постановление вступает в силу с момента его принятия.

Председатель Думы
Ханты-Мансийского
автономного округа – Югры



г. Ханты-Мансийск
24 октября 2013 года
№ 1142



ДУМА

ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ
ПЯТОГО СОЗЫВА

ОБРАЩЕНИЕ

Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому по вопросу необходимости совершенствования правового регулирования отдельных отношений в области охраны окружающей среды

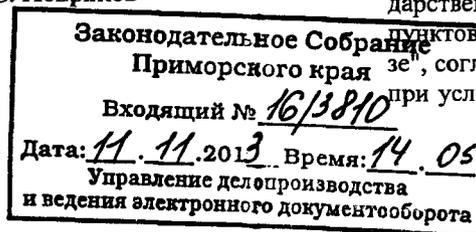
Уважаемый Сергей Ефимович!

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 года № 1157 органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры проведен ряд мероприятий, посвященных Году охраны окружающей среды в Российской Федерации. По результатам указанных мероприятий выявлена необходимость совершенствования правового регулирования отдельных отношений в области охраны окружающей среды на федеральном уровне.

Согласно пункту 3 статьи 5 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" (с изменениями от 7 июня 2013 года) порядок проведения государственной экологической экспертизы утверждается Правительством Российской Федерации. В соответствии с указанной нормой Правительством Российской Федерации принято постановление от 11 июня 1996 года № 698 "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы". С момента принятия указанного Постановления в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" неоднократно вносились изменения. В настоящее время нормы утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы в части определения органов, уполномоченных на проведение государственной экологической экспертизы, сроков ее проведения не соответствуют Федеральному закону "Об экологической экспертизе".

Необходимость пересмотра Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы обусловлена также требованиями пунктов 1.1 статьи 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе", согласно которым государственная экологическая экспертиза проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком

Б.С. Хохряков



материалов требованиям указанного Федерального закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы.

В правоприменительной практике возникают затруднения, связанные как с определением предмета и объектов государственной экологической экспертизы, так и с определением формы и содержания материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу.

В отношении объектов государственной экологической экспертизы, указанных в части 6 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, происходит дублирование в работе экспертных комиссий, проводящих соответственно государственную экспертизу проектной документации и государственную экологическую экспертизу, что требует установления четкого разграничения в данном случае предметов государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы. В отношении иных объектов государственной экологической экспертизы требуется определение содержания и формы представляемых на такую экспертизу материалов. Утвержденная по данному вопросу Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (приказ Минприроды России от 29 декабря 1995 года № 539) с момента издания не изменялась. В настоящее время как указанная Инструкция, так и Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности (приказ Госкомэкологии Российской Федерации от 25 сентября 1997 года № 397), не являются актуальными.

Необходимо также обратить внимание, что постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 "О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий" (с изменениями от 23 сентября 2013 года) предусматривается последовательная процедура проведения государственной экологической экспертизы проектной документации и государственной экспертизы проектной документации. Данное обстоятельство существенно увеличивает срок прохождения проектной документацией указанных экспертиз. Предлагается рассмотреть вопрос об установлении параллельного проведения указанных экспертиз по аналогии с процедурой, определенной частью 6.1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации в отношении проектной документации объектов, строительство и реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий.

При регулировании отношений, связанных с проведением государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы, наблюдается также несогласованность положений подпунктов 7.1 и 7.2 статьи 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части определения объектов государственной экологической экспертизы. Так, пункт 6 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации регулирует отношения, связанные со строительством и реконструкцией объ-

ектов капитального строительства, в пункте 7.1 статьи 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе" отсутствует указание на капитальный характер строящихся и реконструируемых объектов, а пункт 7.2 статьи 11 данного Федерального закона не содержит указания на объекты строительства. Отмеченная несогласованность в формулировании перечней объектов государственной экологической экспертизы в различных законодательных актах приводит к неопределенности в правоприменении.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" государственная экологическая экспертиза проводится при наличии материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления. Вместе с тем перечни объектов государственной экологической экспертизы, определенные статьями 11 и 12 указанного Федерального закона, затрагивают широкий круг общественных отношений, в том числе в сфере лицензирования, разработки новой техники, технологий, что предполагает в ряде случаев дифференциацию форм общественных обсуждений, а в некоторых случаях вызывает сомнение в эффективности таких обсуждений. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" в части оптимизации проведения общественных обсуждений, в том числе с учетом развития телекоммуникационных технологий.

Согласно статье 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" к объектам экологической экспертизы отнесены проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В правоприменительной практике возникают затруднения в отнесении указанных документов к объектам государственной экологической экспертизы. Также возникают затруднения в отнесении проектов целевых (государственных) программ субъектов Российской Федерации к объектам государственной экологической экспертизы, поскольку на стадии их утверждения местоположение объектов зачастую не конкретизировано, а режимы охраны природных объектов устанавливаются только в отношении особо охраняемых природных территорий.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона "Об экологической экспертизе" организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня являются полномочием Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, предоставлены полномочия по принятию нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере переданных полномочий, а также издание методических указаний и инструктивных материалов по их осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Своевременное принятие нормативных правовых актов Российской Федерации и издание методических и инструктивных материалов по указанным вопросам способствовали бы совершенствованию отношений в области проведения государственной экологической экспертизы.

Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (с изменениями от 2 июля 2013 года) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено право организации осуществления экологической паспортизации территорий субъектов Российской Федерации не выработаны. В целях определения перечня информационных ресурсов экологического паспорта территории, а также урегулирования вопросов информационного взаимодействия региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований и хозяйствующих субъектов представляется целесообразным разработать на федеральном уровне правовые акты, определяющие порядок экологической паспортизации территорий субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 29 Федерального закона "Об охране окружающей среды" нормативные документы в области охраны окружающей среды утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Соответствующий порядок, установленный Правительством Российской Федерации, в настоящее время отсутствует. Вместе с тем отмечается необходимость разработки и принятия новых нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды. Например, согласно статье 1 Федерального закона "Об экологической экспертизе" экологическая экспертиза – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. На практике встречались случаи, когда подготовленная с учетом новых технологий проектная документация признавалась не соответствующей требованиям руководящих документов, получивших ведомственные согласования более 15 лет назад (РД 39-133-94 "Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на нефть и газ на суше", РД 51-1-96 "Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на суше на месторождениях углеводородов поликомпонентного состава, в том числе сероводородосодержащих"). Таким образом, складывается ситуация, при которой действующие нормативные акты в области охраны окружающей среды не учитывают современные научно-технические достижения, что противоречит пункту 2 статьи 29 Федерального закона "Об охране окружающей среды", согласно которому нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений.

Изменения законодательства в сфере природопользования и по вопросам государственного и муниципального управления обуславливают необхо-

димость пересмотра действующих актов в области рекультивации земель. Постановление Правительства Российской Федерации № 140 "О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы" было принято 23 февраля 1994 года, а изданный на его основе совместный приказ Минприроды Российской Федерации и Роскомзема № 525/67 "Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы" – 22 декабря 1995 года, то есть до принятия Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года и Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года. Изменения в данные нормативные правовые акты не вносились. Предусмотренные вышеуказанным приказом нормативные документы, определяющие порядок инвентаризации нарушенных земель, требования к наблюдениям (мониторингу) за экологической обстановкой на рекультивированных и прилегающих к ним территориях, не разработаны.

Применительно к вопросу правового регулирования отношений по рекультивации и восстановлению нарушенных земель вызывает озабоченность вступление в силу с 1 января 2014 года Федерального закона от 4 марта 2013 года № 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Указанным Федеральным законом отменяются плановые проверки в отношении опасных производственных объектов IV класса опасности, к которым относятся и нефтепромысловые трубопроводы. Необходимо обратить внимание, что Правила по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов (РД 39-132-94) утверждены Министерством топлива и энергетики Российской Федерации 30 декабря 1993 года и не отражают современных реалий.

При отсутствии четкого нормативного правового регулирования отношений по рекультивации и восстановлению земель либерализация законодательства, регулирующего отношения в области эксплуатации опасных производственных объектов, может привести к серьезным экологическим последствиям. В связи с этим, учитывая, что качество работ по рекультивации загрязненных земель находится в прямой зависимости от качества проектной документации, в соответствии с которой проводится данный вид работ, представляется также целесообразным рассмотреть вопрос об отнесении проектов рекультивации и восстановления загрязненных земель к самостоятельным объектам государственной экологической экспертизы регионального уровня.

Совершенствование нормативного правового регулирования требуется также по вопросам определения ущерба и исчисления вреда, нанесенного природным ресурсам. В регулировании указанных отношений отмечается наличие избыточности правовых актов, что ведет к возникновению юридических коллизий. Таким примером может служить постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательст-

ва", пункты 5 и 7 приложения 4 к которому не согласуются с Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Минприроды России от 8 июля 2010 года № 238. По данным вопросам также требуется устранение противоречия между статьями 77 и 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды". Согласно части 3 статьи 77 указанного Федерального закона вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. Согласно же части 2 статьи 78 данного Федерального закона определение размера вреда окружающей среде, напротив, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии – в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде.

Актуальным для Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, значительную часть территории которого занимают земли лесного фонда, является вопрос выбора участков под объекты размещения отходов потребления. В соответствии с Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" захоронение отходов в границах населенных пунктов не допускается, а процесс перевода земель лесного фонда в земли иных категорий для указанных целей занимает от полутора до двух лет. Данное обстоятельство осложняет решение задач по обеспечению жителей населенных пунктов благоприятной окружающей средой. В целях разрешения сложившейся ситуации предлагается рассмотреть вопрос о передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации на исполнение полномочия Российской Федерации по переводу земель лесного фонда в земли иных категорий для размещения отходов потребления. Другим возможным вариантом решения обозначенного вопроса представляется внесение в законодательство изменений, предусматривающих возможность использования земель лесного фонда для целей строительства и эксплуатации объектов, связанных с размещением отходов потребления.

На основании изложенного Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры обращается в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением о принятии мер по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений.

г. Ханты-Мансийск,
24 октября 2013 года