

КЛЮЧЕВОЕ СОБЫТИЕ ОТРАСЛИ:

в центре внимания, в центре Москвы

НАЦИОНАЛЬНЫЙ НЕФТЕГАЗОВЫЙ ФОРУМ

22-25 июня 2020 г.

Москва, ЦВК «ЭКСПОЦЕНТР»

www.oilandgasforum.ru

20-я международная выставка

НЕФТЕГАЗ-2020



22-25 июня 2020 г.

Москва, ЦВК «ЭКСПОЦЕНТР»

www.neftegaz-expo.ru

12+

Реклама

реклама



МИНПРОМТОРГ
РОССИИ



ЭКСПОЦЕНТР
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР ВЫСТАВОК И
МОСКВА



ЭВБР

4'20

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК РОССИИ
ENVIRONMENTAL BULLETIN OF RUSSIA

ТЕМЫ НОМЕРА

НЕФТЬ. ГАЗ. ХИМИЯ: ООС

Сможем ли мы быть в «плюсе» без «ОПЕКИ»

Can we benefit without OPEC+

ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ

«Процесс Ванюкова» без вреда
для природы и людей ускорит
уничтожение ТКО

"Yanyukov process" without harm to nature and
population to accelerate destruction of MSW

ГИДРОМЕТБЕЗОПАСНОСТЬ И ЧС

Декларации и реальность реформы
контрольно-надзорной деятельности в
Росгидромете

Declarations and Reality of Reform of Control
and Supervision Activities in Roshydromet

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛОНКА

Некоторые мысли о смене власти и не только

Some thoughts on the change of power and not only

ISSN 0868-7420 • Экологический вестник России • 4'2020 • 1-80

www.ecovestnik.ru

ВХОДИТ В СИСТЕМУ РОССИЙСКОГО
НАУЧНОГО ЦИТИРОВАНИЯ
(РИНЦ)

О НАДЗОРНЫХ ПРОВЕРКАХ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ПОЧВ КАК ОБЪЕКТОВ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ



И.Г. Орлова



А.Г. Ганул



С.Ю. Кукушкин

Предприятия при плановых проверках Росприроднадзора и местных природоохранных служб Субъектов Федерации получают многочисленные штрафы за загрязнение почв, уничтожение и нарушение плодородного слоя почв. Часто возникает вопрос о достоверности определения самого наличия почв на рассматриваемом объекте. Это в данном случае один из главных вопросов – что именно считать «объектом окружающей среды», который подлежит охране. Контролирующие органы считают, что наличие растительности на поверхности грунта позволяет всегда относить его к почве, которой может быть нанесен вред. В нашем лексиконе в бытовом случае примерно одинаковое значение имеют определения: почва, земля, грунт. Однако это абсолютно разные объекты с позиций нормативных и законодательных документов.

При проведении надзорных проверок природопользователи часто сталкиваются с неправомерно выставленными штрафами за нарушение земель под видом загрязнения почв. Наиболее распространенная ситуация, когда на производственной площадке кон-

тролирующими организациями происходит отбор проб грунта, проводится его химический анализ как почвы. Практически во всех ситуациях любой грунт при наличии растительности считается органами Росприроднадзора почвой, потому что обладает «плодо-

родием». Это неверно. Исходя из этой логики все, что находится на поверхности земли, можно считать почвой: клумбы, вазоны, крыши зданий, бетонные площадки, на которых образовалась растительность.

Получается, что для любого искусственного покрытия, в котором могут идти почвообразовательные процессы и формироваться растительность, можно проводить «исчисления» размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды. К ним тогда относятся крыши домов и асфальтобетонные покрытия, на которых накапливается органический материал и растут деревья, клумбы и вазоны с растениями. Например, в профиле асфальтированной автомобильной дороги могут идти «процессы почвообразования». Верхний «горизонт» насыщен органическими веществами,

которые модифицируются со временем, разрушаются и вымываются в нижние слои. На поверхности автомобильной дороги, при отсутствии движения автотранспорта, формируется слой растительности. Получается, если исходить из логики контролирующих органов Росприроднадзора, любого владельца растущей асфальтовой площадки можно штрафовать за загрязнение «почв». Таким образом, должно быть четкое понимание, что является почвами с точки зрения нормативных документов.

В статье 4 «Объекты охраны окружающей среды» Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ указано, что «объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы».

В свою очередь в статье 1 того же закона определено, что к «компонентам природной среды относятся: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле».

Выделим из всего списка компонентов природной среды только понятия «земля, почвы». И обратим внимание на то, что «грунтов» среди объектов окружающей среды нет.

В соответствии с межгосударственным стандартом ГОСТ 27593-88. «Почвы. Термины и определения», почва – это самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия.

То есть, фактически, «специфические генетико-морфологические признаки» отличают почву от понятий – земля и грунт. Это значит, что «почва» образуется на первичной матричной породе «земли». И это самое главное.

Межгосударственный стандарт ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» дает определение «земля»: «Важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства»

То есть «земля» – это, прежде всего, абстрактное «макропонятие». Такое же, как вода и воздух в глобальных масштабах. Это одна из трех сред, в которых вообще существует жизнь. С другой стороны, «земля» – это понятие, которое используется в законодательстве для регулирования «земельных отношений»: (Земельный кодекс от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ, Статья 3. Отношения, регулируемые земельным законодательством п.1. Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения)). Никакие другие понятия (почва и грунт) не регулируются никакими отношениями, которые прописаны в законодательстве. Но, с третьей стороны, «землю», как часть окружающей среды, характеризующуюся, в том числе, «почвенным покровом», необходимо охранять в соответствии со ст. 4 7-ФЗ.

«Почвенный покров - Совокупность почв, покрывающих земную поверхность» (ГОСТ 25100-2011). Таким образом, охране в соответствии со ст.4 7-ФЗ подлежат опять-таки «почвы».

Есть еще один стандарт, в котором присутствует определение «почва»: Межгосударственный стандарт ГОСТ 25100-2011 «Грунты. Классификация» дает следующее определение

«почвы»: «почва: поверхностный слой дисперсного грунта, состоящий из неорганического и органического веществ и обладающий плодородием». В свою очередь, дисперсный грунт (там же): «Грунт, состоящий из совокупности твердых частиц, зерен, обломков и др. элементов, между которыми есть физические, физико-химические или механические структурные связи». В то время как грунт (тот же стандарт) сам по себе – это «любые горные породы, почвы, осадки и техногенные образования, рассматриваемые как многокомпонентные динамические системы и как часть геологической среды и изучаемые в связи с инженерно-хозяйственной деятельностью человека».

Таким образом, «грунт» связан, прежде всего, с инженерно-хозяйственной деятельностью человека, но, с другой стороны, является частью геологической среды. Однако понятие «грунт» чаще всего используют для любых перемещенных твердых слоев земли. Так, например, антропогенный грунт, техногенный грунт, минеральный грунт, песчаный грунт (песок), техногенно измененный в условиях естественного залегания грунт, техногенно перемещенный (переотложенный) грунт, торфяной грунт (торф). То есть любое перемещение компонентов геологической среды приводит к тому, что этот компонент окружающей среды – почва, торф, песок и т.д., становится грунтом.

Любое перемещение твердых слоев земли – это техногенная деятельность. В настоящее время грунты не подлежат охране. Нет законодательных требований сохранения грунтов «от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения». И это логично, поскольку действия с грунтами могут быть связаны с чем угодно – в том числе, строительством, рекультивацией земель, охраной от загрязнения земель и др. Однако требуется, чтобы на рекультивированных территориях произрастали, в зависимости от ситуации, травы, кусты, деревья.

В Кодексе об административных правонарушениях (КОАП) есть только две статьи (8.6 и 8.7), связанные с вынесением штрафов, интересные для нашего вопроса:

Ирина Георгиевна Орлова, к.х.н., аудитор-эколог, генеральный директор, саморегулируемая организация НП «Экологическое Международное Аудиторское Сообщество» (СРО НП «ЭМАС»), г. Москва,

Александр Генрихович Ганул, аудитор-эколог, директор, ООО «ПРОЭКСОН», г. Новый Уренгой, ЯНАО,

Степан Юрьевич Кукушкин, к.г.н., доцент, СПбГУ, г. Санкт-Петербург.

В статье 8.6. «Порча земель» определены штрафы за конкретные деяния в отношении почвы:

«п.1 Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы

п.2. Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления»

Статья 8.7. «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв»

Отметим, что в обеих статьях употребляются одновременно понятия «земля» и «почва». Совершенно непонятно, для чего здесь употребляется понятие «земля», поскольку, как мы показали выше, с позиций охраны окружающей природной среды, охранять необходимо именно «почву». Нарушение земель – это процесс, происходящий при добыче полезных ископаемых, выполнении геолого-разведочных, изыскательских, строительных и других работ и приводящий к нарушению почвенного покрова, гидрологического режима местности, образованию техногенного рельефа и другим качественным изменениям состояния земель». (ГОСТ 17.5.1.01-83 Рекультивация. Термины и определения)

То есть, «нарушение земель» в таком понимании не может быть предметом для рассмотрения Росприроднадзором и выставления штрафов за такие действия, если эти действия проводятся на территориях промышленного и тому подобного назначения. Без использования земель по назначению невозможно вообще промышленное производство, любое строительство, перемещение (дороги) и даже запуск ракет в космос. Отметим, что любые сельскохозяйственные работы приводят к изменению плодородного почвенного слоя: вспашка (механическое нарушение структуры почв), внесение удобрений и иных агрохимикатов (химическое загрязнение), обработка пестицидами (химическое загрязнение, опасное для людей и окружающей среды). То есть именно в сельском

хозяйстве происходит, в основном, «порча земель», поскольку она связана с действиями, указанными в п. 2 ст. 8.6 КОАП. Доказать, что при этих действиях не были нарушены «правила обращения с пестицидами и агрохимикатами» – невозможно. Однако такая антропогенная деятельность направлена на сохранение или увеличение плодородия агропочв. Таким образом, в случае сельскохозяйственных земель наоборот, отсутствие человеческой деятельности может приводить к ухудшению качества почв.

В Земельном кодексе РФ указано в статье 13. «Содержание охраны земель»

1. Охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

2. В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1) воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия;

3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Фактически «охрана земель» связана с сохранением почв для сельскохозяйственных нужд. Вряд ли земли промышленного и иного спецназначения предназначены для выполнения мероприятий, указанных в п 2 статьи 13. А мероприятия, упомянутые в п. 1 также не имеют к ним отношения, поскольку выделены

для производственной деятельности. И вообще с позиций организации производственного процесса не ясно, о каких именно мероприятиях может идти речь. Как правило, земли промышленности, по определению, имеют максимальный уровень нарушенности. Это естественно и абсолютно закономерно.

Достаточно часто на территории предприятий образуются «обводненные участки», то есть «пруды», «болотные участки». Употребляем эти термины в кавычках, поскольку для таких образований нет законодательно закрепленных наименований. Иногда рядом с территориями предприятий протекают ручьи, небольшие речушки, на которые негативно воздействует деятельность предприятий. И часто надзорные органы вменяют предприятию загрязнение «земель» и «почв» под водой на дне этих образований.

Из 224 типов почв, определяемых в Классификации и диагностике почв России 2004 г, составленной Л.Л. Шишовым и используемой практически всеми почвоведом России и зарубежья, нет ни одного типа болотных почв, отсутствуют почвы на «обводненных участках», отсутствует понятие «почв на дне водоемов». В Полевом Определителе почв России, 2008 г., основанном на Классификации и диагностике почв России 2004 г, за составление которого несет ответственность Российская академия сельскохозяйственных наук, Государственное научное учреждение Почвенный ин-т им. В.В. Докучаева, Общество почвоведов им. В.В. Докучаева, встречаются водонасыщенные горизонты, но также отсутствуют «подводные горизонты почв».

В ГОСТ Р 53381-2009 «Почвы и грунты» есть определение грунты питательные. Однако данный стандарт к самим почвам, как естественному образованию и к землям промышленности, неприменим, поскольку область применения его следующая:

«Настоящий стандарт распространяется на многокомпонентные питательные грунты, предназначенные для использования в растениеводстве, садоводстве, цветоводстве, лесном и городском хозяйствах, на приусадебных участках для повыше-

ния плодородия почв, урожайности, качества продукции растениеводства, благоустройства, озеленения территорий, в том числе рекреационных». Обращаем внимание, что «грунты питательные» также не являются «почвами», хотя на них растут практически любые растения. Такие грунты, как и все остальные, не являются объектами природной среды, а, значит, не подлежат государственному (субъектному, местному) надзору.

Существует ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения», в котором есть определение «донные наносы». Это «наносы, формирующие речное русло, пойму или ложе водоема и находящиеся во взаимодействии с водными массами». Таким образом, наносы (грунты ложа водоема) имеют четкое название, не соотносимое с понятием «почва». И даже если есть торф на берегах «обводненных участков» (пойма) и на дне (ложе водоема), он является «наносом» (применяются также термины «донные наносы», «донные отложения») и не имеет ничего общего с понятием «торфяной горизонт» у почв в «Классификации и диагностике почв России» 2004 года. Таким образом, никакие «наносы» также не являются объектами окружающей среды и объектами государственного и прочего надзора.

Согласно Постановлению правительства РФ № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» от 10.07.2018 г. п.5 «Рекультивация земель должна обеспечивать восстановление земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, путем обеспечения соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ...». В рассматриваемом случае – это земли промышленности.

В указанном Постановлении приводится определение «рекультивация земель» – «мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их



плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почвы, восстановления плодородного слоя почвы и создания защитных лесных насаждений». Таким образом, в зависимости от условий, необходимо выбрать и обосновать мероприятия рекультивации. В случае земель промышленности основным является «возможность использования земель по целевому назначению», то есть осуществления промышленного производства согласно «разрешенному использованию», которое указано в договоре аренды или купли-продажи. Возвращаемся все время к одному и тому же – если почвы уже нарушены промышленным производством и восстановление плодородного слоя почвы не требуется для данного промышленного производства, то и рекультивация должна быть направлена на устранение последствий загрязнения почвы. То есть на создание условий невозможности проникновения в подземные воды загрязняющих веществ.

Согласно ГОСТ 17.5.1.01-83 Рекультивация земель – это «комплекс работ, направленных на восстановление про-

дуктивности и народнохозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды в соответствии с интересами общества». Но рекультивация не приводит к «восстановлению нарушенных почв» (почвенного покрова), поскольку отсутствуют «специфические генетико-морфологические признаки» и перемещенный грунт не является «самостоятельным естественно-историческим органоминеральным природным телом». Рекультивация нарушенных при производственной деятельности, строительстве и др. работах земель приводит только к возможности роста на землях промышленности или землях запаса несельскохозяйственных растений при внесении на нарушенную поверхность неорганического грунта («грунт, состоящий из неорганических веществ» ГОСТ 25100-2011) и органического грунта («торфяной грунт (торф): Органический грунт, содержащий в своем составе 50% (по массе) и более органического вещества, представленного растительными остатками и гумусом» (ГОСТ 25100-2011). Однако, это не относится к понятию «охрана почв». Охрана почв – это «Система мер, направленная на предотвращение снижения плодородия почв, их нерационального использования и загрязнения» (ГОСТ 27593-88). Для земель сельскохозяйственного

назначения – это существенно. Но для земель промышленности и иного специального назначения не имеет значения «снижение плодородия почв» и даже «загрязнение».

Кстати говоря, понятие «улучшение земель» вообще в законодательных и иных документах, в том числе ГОСТах, отсутствует. Поэтому нельзя сказать, что рекультивация приводит к «улучшению земель».

Земли промышленности и иного специального назначения в соответствии со статьей 7 Земельного Кодекса составляют самостоятельную категорию земель Российской Федерации. В Земельном кодексе подробно отмечены все земли специального назначения в статье 87: «Состав земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения» и в последующих статьях указаны направления использования – по конкретным назначениям.

Достаточно часто на землях специального назначения применяется отсыпка песчаным грунтом (песком) достаточно внушительной толщины (1,5–2 м). С одной стороны, такая отсыпка, безусловно, нарушает земли и, в частности, почвенный покров, однако препятствует распространению загрязняющих веществ вглубь «земли», что оставляет в незагрязненном состоянии грунтовые и подземные воды. И это очень важно. На землях специального назначения, в том числе на землях промышленности, в местах, где присутствует отсыпка, почв быть не может и, соответственно, не может быть нарушений природоохранного законодательства – в частности ст. 4 7-ФЗ. При отсыпке автоматически образуются экраноземы или литостраты – техногенные поверхностные образования, которые не относятся к почвам (Классификация почв России, 2004).

Инспекторы Росприроднадзора (федеральные и субъектные) все-таки пытаются вменить предприятиям загрязнение отсыпки на территориях промышленных предприятий нефтепродуктами (в том числе

соляной) и отходами производства и потребления (в разных местах на территории лежат собранные в кучу шины, в другой куче рассортированный или нет металлолом, в третьей куче банки, пластиковые бутылки из-под воды) и требуют проведения полноценной рекультивации. При этом ссылаются на КОАП п.2 ст. 8.6 и ст.8.7 и рассчитывают вред (или ущерб) в соответствии с «Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» (утв. Приказом Минприроды России № 238 от 08.07.2010 г.). Однако, в приказе Минприроды России № 238 четко указано, что «Настоящей Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненный почвам, как компоненту природной среды, сформировавшемуся на поверхности земли, состоящему из минеральных веществ горной породы, подстилающей почву, органических веществ, образовавшихся при разложении отмерших остатков животных и растений, воды, воздуха, живых организмов и продуктов их жизнедеятельности, обладающему плодородием, в результате их загрязнения, порчи, уничтожения плодородного слоя почвы.» Отсыпка производственной площадки не состоит из минеральных веществ горной породы подстилающих ее.

Что вменяют предприятиям:

1. ст. 8.2. «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами» - накопление отходов на необорудованных площадках и загрязнение ими почвенного покрова

2. п. 2 ст. 8.6 – произведена отсыпка песком и уничтожен плодородный слой почвы.

3. п. 2 ст. 8.7 – песок загрязнен нефтепродуктами. Надо провести рекультивацию.

Поясним, в чем не правы проверяющие.

Требования к «оборудованным площадкам» для накопления отходов производства и потребления прописаны в СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические

требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления», где сказано:

«При временном хранении отходов в нестационарных складах, на открытых площадках без тары (навалом, насыпью) или в негерметичной таре должны соблюдаться следующие условия:

- временные склады и открытые площадки должны располагаться с подветренной стороны по отношению к жилой застройке;

- поверхность хранящихся насыпью отходов или открытых приёмников-накопителей должна быть защищена от воздействия атмосферных осадков и ветров (укрытие брезентом, оборудование навесом и т.д.);

- поверхность площадки должна иметь искусственное водонепроницаемое и химически стойкое покрытие (асфальт, керамзитобетон, полимербетон, керамическая плитка и др.);

- по периметру площадки должна быть предусмотрена обваловка и обособленная сеть ливнеотводов с автономными очистными сооружениями в соответствии с техническими условиями;

- поступление загрязнённого ливнеоттока с этой площадки в общегородскую систему дождевой канализации или сброс в ближайшие водоёмы без очистки не допускается».

Конечно, это общие требования. Но всегда ли их надо применять в полном объеме – не ясно. В частности,:

1. Всегда грунтовая поверхность (глина) считалась водонепроницаемой и химически стойкой. В Приказе Ростехнадзора № 703 от 2017 г. (в настоящее время не действует) она присутствовала. Сейчас только в понимании «и др.».

2. В нашем примере – 1,5–2 м песчаного грунта – практически непроницаема для загрязняющих веществ. А с позиций «водонепроницаемости» - безусловно, песок водонепроницаем. Но не на такую глубину. Кроме того, когда заканчивается дождь или снеготаяние, песчаная площадка остается «чистой», а территория предприятия – «благоустроенной».

3. На песчаной площадке может быть предусмотрена «обваловка», однако обособленную сеть ливне-

стоков, особенно с «автономными очистными сооружениями», построить практически невозможно, да и нет никакой необходимости. Поскольку песок такой толщины используют во время водоподготовки питьевой воды, то можно считать, что если даже вода попадает на основной почвенный покров, то туда она попадает практически чистой.

Таким образом, практически вся территория промышленного предприятия, на которой произведена песчаная отсыпка, особенно такой толщины, может быть использована для накопления твердых промышленных отходов. При этом для отходов V класса требований к местам временного хранения нет. Положения о накоплении отходов в определенном месте должны быть соблюдены.

В Постановлении Правительства Москвы от 12.12.2006 № 981-ПП сказано: «Временное хранение отходов производства и потребления должно осуществляться в условиях, исключающих превышение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, в части загрязнения поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, почв прилегающих территорий, не должно приводить к нарушению гигиенических нормативов и ухудшению санитарно-эпидемиологической обстановки на данной территории...»

Отработанные шины и камеры (4-й класс опасности) как отходы представляют опасность, прежде всего, как элемент замусоривания территории, поэтому требования к их хранению сводятся к недопущению попадания их в окружающую среду».

Поэтому претензии к промышленным предприятиям с позиций накопления промышленных отходов могут выглядеть только как «уборка территорий» и накопление отходов отдельно по категориям. Требования к накоплению ТКО не имеют к этому отношения, поскольку накапливаются в отдельно стоящих (не на песчаной отсыпке) контейнерах. Ясно, что проверяющие вправе требовать очистки территории от ТКО (бутылки из-под воды).

Проверяющие, видя, что поверхность территории предприятия загрязнена нефтепродуктами, берут пробы,

измеряют площадь загрязнения. И на основе этих данных проводят расчет вреда почве, как объекту окружающей среды.

Что вменяется предприятиям в этом случае:

1. Загрязнение почв на территории предприятия

2. Рассчитывают вред (ущерб) в соответствии с Приказом МПР № 238.

Поскольку ПДК для нефтепродуктов в почве не определен, то проверяющие берут пробу загрязненной отсыпки (принимая эту пробу за почву) и «как бы» фоновую пробу, с которой сравнивают первую, которая часто находится на землях других категорий.

Земли, на которых произведена отсыпка песком, относятся к промышленным или иным землям спецназначения. По территории предприятия, как правило, ездят тракторы, грузовые машины, часто производится их ремонт и/или загрузка и выгрузка различного рода грузов. На предприятиях могут проводиться работы с нефтепродуктами. Понятно, что на территории предприятий могут иметь место аварии с разливом нефтепродуктов на песчаную отсыпку.

Казалось бы – за аварии надо наказывать. Это нормально. Но давайте это делать цивилизованно. Логичнее всего в этих условиях – заставить предприятие удалить с территории загрязненный песок и его обезвредить на специальных установках. А на место загрязненного песка привести чистый и провести им новую отсыпку. При этом предприятие, где произошла авария, потратит средства на восстановление и благоустройство территории и обезвреживание загрязненного нефтепродуктами. С такими действиями надзорных органов никто даже спорить не будет.

Какие ошибки допускают инспекторы надзорных органов:

Отсыпка песчаным грунтом на территории предприятия составляет примерно – 1,5–2 м. Пробы берут, как правило, на глубине 1–20 см. То есть это точно не почва, а песчаная отсыпка. Но проверять загрязнение песка нефтепродуктами никто не будет, поскольку такие действия не регламентированы (законодательство

не интересуется загрязнение песка), а лаборатории аккредитуют только на проверку загрязнения почв. Поэтому пишут, что взяты пробы «загрязненных почв». Поскольку для загрязнения почв нефтепродуктами ПДК не определены, должны быть взяты фоновые пробы для сравнения. Фоновые пробы должны относиться к такому же типу «почв», к которому относится основная проба, и на землях того же назначения. Поскольку на территории предприятия такой фоновой пробы взять нельзя (хотя не понятно – почему, ведь не вся территория загрязнена нефтепродуктами), как правило, их берут за территорией предприятия.

Что должно быть сделано надзорными органами:

- Пробы должны быть взяты по всей толщине отсыпки вплоть до основного почвенного покрова. И должно быть показано, что там, где отсыпки нет – то есть, на почвенном покрове – есть загрязнение нефтепродуктами. Но при этом, в соответствии с нормативными документами почвы в данном случае быть не может - уничтожена в законном порядке при отсыпке площадки.

- Необходимо определить тип почвы и показать, что фоновая проба относится к тому же типу, что и основная. Фоновая проба, повторим, должна быть взята на территории, относящейся к тому же назначению, что и основная.

- Отбор проб почв должен осуществляться в соответствии со следующими нормативными документами:

ГОСТ 17.4.3.01-2017 (взамен ГОСТ 17.4.3.01-83) «Почвы. Общие требования к отбору проб»;

ГОСТ 17.4.4.02-2017(взамен ГОСТ 17.4.4.02-84) «Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа».

Согласно п. 3.1 ГОСТ 17.4.4.02-2017 точечные пробы отбирают на пробной площадке из одного или нескольких слоев или горизонтов методом конверта, по диагонали или любым другим способом с таким расчетом, чтобы каждая проба представляла собой часть почвы, типичной для генетических горизонтов или слоев данного типа почвы.

Согласно п. 2.3. ГОСТ 17.4.4.02-2017 в акте отбора проб почвы и протоколе анализа обязательно должны присутствовать название почвы, описание почвы с указанием механического состава.

Что имеем в большинстве случаев:

1. Отсутствие сопоставимости сравнения результатов оценки загрязнения почв на фоновых участках и грунта площадок. В актах количественного химического анализа и основной пробы и фоновой отсутствуют название почвы, описание почвы с указанием механического состава (по всему почвенному профилю до почвообразующей породы), что не позволяет сделать вывод о полной идентичности почв и их механическом составе в точках отбора основной пробы и фоновой. Содержание химических веществ существенно варьирует в зависимости как от механического состава горизонта (или слоя), так и от типа почв или техногенного поверхностного образования.

2. Неприменимая для производственных площадок оценка снижения плодородия почв. Для того чтобы доказать, что данные грунты относятся к «почвам» или обладают плодородием, необходимо сделать анализ на наличие гумуса по всему почвенному профилю. Гумус - «часть органического вещества почвы, представленная совокупностью специфических и неспецифических органических веществ почвы, за исключением соединений, входящих в состав живых организмов и их остатков» (ГОСТ 27593-88). В том числе, должно быть определено наличие гумусовых кислот, гуминовых кислот, гиматомелановых кислот, фульвокислот, гумина. Гумус (лат. humus «земля, почва») - «основное органическое вещество почвы, содержащее питательные вещества, необходимые высшим растениям».

В соответствии с ГОСТ 27593-88 Почвы. Термины и определения: «Плодородие почв - Способность почвы удовлетворять потребность растений в элементах питания, влаге и воздухе, а также обеспечивать условия для их нормальной жизне-

деятельности». Таким образом, снижение плодородия почв может быть доказано по двум основным показателям: уменьшение содержания гумуса, снижение биопродуктивности растительных сообществ. Если предполагается, что проводится оценка степени нарушения почв, то первый показатель должен подтверждаться результатами анализа содержания гуминовых веществ в почвенном профиле. Второй показатель может быть подтвержден только при сравнении результатов многолетних наблюдений за изменением годового прироста биомассы естественной растительности. Во всех случаях инспекционных проверок данные исследования не проводятся.

3. Некорректная оценка загрязнения почв и грунтов. Загрязнение почвы - накопление в почве веществ и организмов в результате антропогенной деятельности в таких количествах, которые понижают технологическую, питательную и гигиеническо-санитарную ценность выращиваемых культур и качество других природных объектов (ГОСТ 27593-88).

То есть загрязнение почвы определяют для того, чтобы оценить возможность выращивания на ней каких-либо культур. Земля на территории промышленных и иных предприятий не предназначена для выращивания чего-либо. Часто на производственной части территории предприятие организует парадные клумбы или цветочные клумбы. Но это не обозначает, что и здесь есть почва, поскольку «зеленые зоны» также организуют, привозя органический грунт, добавляя удобрения и высаживая цветы и травы. Иногда таким же образом в «зеленой зоне» высаживают кустарники и деревья. Такое заключение можно сделать на основании ГОСТ Р 53381-2009.

Исходя из ГОСТ 27593-88, чтобы сделать вывод о загрязнении почв необходимо доказать, что количество загрязняющих веществ, накопленных в почве, привело к понижению технологической, питательной и санитарно-гигиенической ценности выращиваемых культур и качества других природных объектов. Нормируемые значения для отдельных веществ в

почвах применяются только для почв населенных мест и сельскохозяйственных угодий (СанПиН 2.1.7.1287-03) и, следовательно, не могут применяться для территорий промышленных и иных предприятий, даже в случае наличия именно почв.

Из анализа вышенаписанного можно сделать следующие выводы:

- отбор проб осуществляется с нарушением ГОСТ 17.4.4.02-2017;
- оценку уровня загрязнения пытаются провести при сравнительном анализе превышения содержания химических веществ в грунтах площадок относительно концентрации загрязняющих веществ в почвах фоновых участков, что абсолютно несопоставимо;

- применение нормируемых значений для оценки загрязнения почв (ПДК и ОДК) может быть использовано только для почв населенных пунктов и сельскохозяйственных земель и только для почв, уровень концентрации загрязняющих веществ в грунтах, почв остальных территорий не нормируется, в соответствии с СанПиН 2.1.7.1287-03 и ГОСТ 27593-88 на производственных площадках не может быть превышения нормативных значений;

- расчет вреда (ущерба) в соответствии с Приказом МПР № 238 может быть проведен только для почв;

- в соответствии с ГОСТ 27593-88 если на территории находится искусственное покрытие (песок, грунт, торф и др.) почв там быть не может;

- ухудшение плодородия почв может быть определено только в почвах и должно подтверждаться химическим анализом уменьшения содержания гумуса, характерного для данного типа почв в данных физико-географических условиях, а также оценкой уменьшения биопродуктивности естественных растительных сообществ, произрастающих на данных почвах.

Таким образом, нельзя обвинять предприятие в «загрязнении почв» на территории производственной площадки.

Недостовверная оценка размера вреда, причиненного почвам. Для того чтобы рассчитать вред «почвам», необходимо измерить площадь

загрязненной территории. От этого в большей степени зависит финансовая «претензия» к предприятию. Это уже не КОАП. Это десятки миллионов, рассчитанные в соответствии с «Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» (утв. Приказом Минприроды России № 238 от 08.07.2010 г).

Какие ошибки встречаются в этом пункте.

Часто в Протоколах проверок никакой информации о модели, типе приемника, использованного для определения площади загрязненной территории, не сообщается. Даже если сообщается, то в большинстве случаев это бывают навигаторы типа Garmin (и подобные), которые являются не приборами, а бытовыми устройствами, не внесенными в Государственный реестр средств измерений (ГРСИ). В Реестр средств измерений вносят каждый конкретный прибор с указанием его заводского номера. Бытовые устройства, не внесенные в ГРСИ, не могут применяться в целях контроля. Как правило, не представлена поверка прибора (срок поверки 1-2 года), поскольку бытовые приборы поверяют только в исключительных случаях. Отсутствуют сведения о погрешности измерения, часто не представлены результаты топосъемки. Все это в значительной мере влияет на корректность измерения загрязненных площадей. Для корректного измерения площади необходимо, чтобы использовал прибор измерения человек, имеющий специальное образование - геодезист. Он определит все параметры, влияющие на точность измерений, правильно использует приборы. Часто при проверках измерениями занимаются сами инспекторы Росприроднадзора или представители ЦЛАТИ, не имеющие специальной подготовки. Поэтому на точность измерений даже нельзя полагаться. А это деньги, которые должен уплатить проверяемый.

Значения точности определения координат характерных точек границ земельных участков указан в Приказе Министерства экономического



развития РФ от 1 марта 2016 г. № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка...». Для земельных участков, отнесенных к землям промышленности и иным землям спецназначения, средняя квадратическая погрешность местоположения характерных точек определена - не более 0,5метра. Точность измерений - пределы допускаемой погрешности (при доверительной вероятности 0,997) измерений координат.

Точность измерения координат по нормативу не может быть менее, чем 0,5м. То есть точка на плане (карте, схеме) будет равна 0,5м*0,5м*3,14=0,785 кв.м. У бытового устройства, которым, как правило, определяют координаты при плановых проверках, точность значительно меньше и равна не менее 15 м. Если точность измерения 15м*15м*3,14 это 706 кв.м. И это тоже точка. Если прибор (устройство) не поверено, то точность его еще меньше. Таким образом, оценить точность измерения (погрешность измерения) бытовым неповеренным прибором (устройством) невозможно. То есть, в любом случае, измерения координат осуществлялось с точностью более, чем в 30 раза ниже допустимой, а площадей, соответственно, в 900 раз. (706/0,785=900). То есть все координаты измерений недостоверны. А, значит, площадь измерена неверно. То есть никогда нельзя быть

уверенным в том, что вред рассчитан правильно. А, поскольку это для предприятия десятки миллионов, то согласиться с ними крайне сложно.

При этом часто в актах проверок «точность определения площадей», измеренных устройством типа «Гармин» составляет 1 см. То есть при расчетах вреда по приказу № 238 инспекторы указывают именно такую точность измерения площади загрязнения.

Еще стоит обратить внимание на планы (схемы, карты), которые используют проверяющие. Например, план 1:500 и 1:1000 имеют уже разную точность съемки, которая зависит от большого количества параметров. Масштаб, мельче 1: 10000 - это не план, а карты (в 1 см - 100 м на местности). Обращаем внимание, что из крупной карты, уменьшая количество информации, без потери точности можно сделать только более мелкую. Это называется генерализация. А из мелкой сделать крупную нельзя. Например, увеличивая карту из 1: 20000 до 1: 25000, проверяющие увеличивают ошибку измерения в 30-50 раз (в зависимости от местонахождения - широты местности). То есть необходимо обращать внимание на все манипуляции, которые используют надзорные органы в актах.

Требования рекультивации на территории продолжающего работать предприятия. Есть еще момент, который встречается доста-

точно часто. Видя загрязнение промышленной площадки, в том числе с отсыпанной территорией, проверяющие требуют провести рекультивацию, рассчитывают вред (ущерб), выписывают штрафы и т.д. Следует отметить, что рекультивации подлежат земельные участки при ликвидации промышленных объектов и окончании аренды территорий. Результатом рекультивации является сдача земельных участков собственнику.

Такие требования рекультивации промплощадки предприятия вполне законны, когда предприятие закончило работу на арендованной территории. Но предъявлять требования рекультивации к предприятиям, которые продолжают работать, неприемлемо.

После рекультивации может быть изменено назначение земель, и изменено направление применения земель, что неприемлемо для работающего предприятия.

В таких случаях необходимо применять Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охраняемых зон и сохранении находящихся на этих землях объектов», где сказано:

«2. Загрязненные земли в зависимости от характера и уровня загрязнения или показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением:

используются по целевому назначению без установления особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности, если уровень загрязнения и показатели неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением, не превышают установленные нормативы...

6. В целях снижения уровня неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, рационального использования и улучшения качества загрязненных земель, состояние которых требует проведения специальных мероприятий и введения ограничений, связан-

ных с условиями проживания населения и ведением хозяйственной и иной деятельности, разрабатываются программы, проекты землеустройства или планы реабилитационных мероприятий, в соответствии с которыми проводятся в зависимости от характера и уровня загрязнения земель мелиоративные, культуртехнические и другие реабилитационные работы».

На что еще необходимо обращать внимание предприятиям, у которых проходят надзорные проверки загрязнения почв.

На соответствие ст. 26.5 КОАП, в которой регламентируется взятие проб:

Статья 26.5. Взятие проб и образцов

1. Должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы.

2. В случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

3. О взятии проб и образцов составляется протокол, предусмотренный статьей 27.10 настоящего Кодекса.

Статья 27.10. Изъятие вещей и документов

2. Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется лицами, указанными в статье 28.3 настоящего Кодекса, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Взятие проб грунта (почв) должно быть зафиксировано фото-видеосъемкой. Это подтверждается и экспертным заключением, где должен

быть указаны применяемые фото-видео аппаратура, приборы и т.д.

Взятие проб должно проходить в присутствии 2 понятых.

Изъятие проб должно быть зафиксировано в протоколе, предусмотренном статьей 27.10 КОАП РФ. Изъятие осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, о чем составляется протокол с соблюдением требований данной статьи и подписывается участвовавшими при изъятии лицами.

Должны быть представлены подтверждающие документы, что эксперт является экспертом в рассматриваемой области надзора.

В экспертном заключении должна быть запись о том, что эксперту были разъяснены его права и обязанности и что он предупрежден об ответственности за написание заведомо ложного заключения. Такие нарушения отмечены в ст. 17.9 КОАП РФ.

Статья 17.9. Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод

Указанные нарушения ставит под сомнение допустимость собранных экспертом доказательств виновности Ответчика.

Часто экспертная организация выполняет анализы, и она же выдает экспертное заключение по результатам анализов. В этом случае необходимо внимательно рассмотреть аккредитацию экспертной организации. Однако и в таком случае это не может быть один и тот же эксперт.

Таким образом, в статье рассмотрены часть вопросов, которые имеют место при проверках надзорных органов.

Выводы

1. Необходимо привести в соответствие законодательные документы, в которых используются понятия «земля», «почва», «грунт». Необходимо конкретизировать определения, на основании которых можно было бы предъявлять требования к охране. Нельзя путать эти понятия. И, если уж нарушения требований приводят к выставлению штрафов, необходимо, чтобы эти штрафы были логичны.

Если штрафы в КОАП содержат долю, идущую на восстановление окружающей среды, то должны быть учтены средства, которые потратило предприятие на восстановление этой природной среды. Если они такую долю не содержат, то надо уточнить, что в КОАП штрафы указаны за сам факт нарушения требований.

2. Если предприятие нанесло вред окружающей среде, но выполнило все требования по восстановлению окружающей среды, то логично было бы не предъявлять к предприятию дополнительных требований оплаты, рассчитанной надзорным органом по каким-либо методикам. Если надзорный орган предъявляет такие претензии и предприятие их выполнило (оплатило штрафы), то надзорный орган сам должен выполнить работы по восстановлению окружающей среды. И это должно быть закреплено законодательно.

3. Необходимо законодательно отделить требования к использованию земель сельскохозяйственного назначения от требований к использованию земель иного назначения, в том числе промышленных и иного спецназначения, земель населенных пунктов. Применять к первой категории и остальных одинаковые требования недопустимо.

4. Необходимо пересмотреть понятие «рекультивация». «Восстановление продуктивности» можно отнести только к сельскохозяйственным землям. А к остальным категориям – только «восстановление народнохозяйственной ценности нарушенных земель». При этом необходимо конкретизировать данные понятия. Выписывать штрафы за загрязнение нарушенных при производственной деятельности земель производственного назначения также не допустимо, если такое загрязнение связано с технологическими регламентами производимых работ. Можно требовать от предприятия восстановления земель от загрязнения своими силами, используя при этом КОАП или даже Уголовный кодекс, за сам факт загрязнения, не предусмотренного техническими регламентами.

5. При проведении плановых или внеплановых проверок, которые связаны с любыми измерениями, необходимо приглашать соответствующих специалистов, которые имеют необходимую квалификацию. Сами инспекторы Росприроднадзора или иных департаментов в 99% случаев не имеют такого специального образования, поэтому не имеют права отбирать пробы.

6. Необходимо требовать, чтобы в надзорных органах работали лица, имеющие профильное образование и получали дополнительное образование по повышению квалификации так же, как это делают аудиторы. Фактически их работа сродни аудиту. Отличаются от аудита только цели и задачи, а также конечный этап – при аудите – рекомендации и помощь, а в случае проверки – наказание.

необходимо приглашать соответствующих специалистов, которые имеют необходимую квалификацию. Сами инспекторы Росприроднадзора или иных департаментов в 99% случаев не имеют такого специального образования, поэтому не имеют права отбирать пробы.

6. Необходимо требовать, чтобы в надзорных органах работали лица, имеющие профильное образование и получали дополнительное образование по повышению квалификации так же, как это делают аудиторы. Фактически их работа сродни аудиту. Отличаются от аудита только цели и задачи, а также конечный этап – при аудите – рекомендации и помощь, а в случае проверки – наказание.

Литература

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 1, 4.

2. Межгосударственный стандарт ГОСТ 27593-88. «Почвы. Термины и определения».

3. Межгосударственный стандарт ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения».

4. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ, ст. 3, 13.

5. Межгосударственный стандарт ГОСТ 25100-2011 «Грунты. Классификация».

6. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, ст. 8.2, 8.6, 8.7, 17.9, 26.5, 27.10, 28.3.

7. Межгосударственный Стандарт ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация Земли. Термины и определения Рекультивация. Термины и определения».

8. Классификация и диагностика почв России/ Авторы и составители: Л.Л. Шишов, В.Д. Тонконогов, И.И. Лебедева, М.И. Герасимова. - Смоленск: Ойкумена, 2004. - 342 с.

9. Полевой определитель почв России / Российская акад. с.-х. наук, Гос. науч. учреждение Почвенный ин-т им. В. В. Докучаева, О-во почвоведов им. В. В. Докучаева. - Москва: Почвенный ин-т В.В. Докучаева, 2008. - 182 с.

10. Национальный Стандарт РФ ГОСТ Р 53381-2009 «Почвы и грунты. Грунты питательные. Технические условия».

11. Государственный Стандарт СОЮЗА ССР ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения».

12. Постановление правительства РФ от 10.07.2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель», п.5.

13. Приказ Минприроды России № 238 от 08.07.2010г «Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды».

14. СанПиН 2.1.7.1322-032.1.7. «Почва. очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления».

15. Постановление Правительства Москвы от 12 декабря 2006 года № 981-ПП «Об утверждении Единых экологических требований по обустройству мест временного хранения отходов производства и потребления организациями – природопользователями города Москвы на занимаемых земельных участках».

16. Межгосударственный стандарт ГОСТ 17.4.3.01-2017 (взамен ГОСТ 17.4.3.01-83) «Охрана природы. (ССОП) Почвы. Общие требования к отбору проб».

17. Межгосударственный стандарт ГОСТ 17.4.4.02-2017 (взамен ГОСТ 17.4.4.02-84) «Охрана природы (ССОП). Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа».

18. Приказ Министерства экономического развития РФ от 1 марта 2016 г. № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка...».

19. Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов»