

Дноуглубительные работы и захоронение донных грунтов

Ю.В. Волкова

Международный экологический фонд «Чистые моря»

В 2012 г. вступили в силу изменения в Федеральном законе от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Эти изменения в числе прочего коснулись хозяйственной деятельности, связанной с захоронением донных грунтов, которые изымаются в ходе проведения дноуглубительных работ, в подводные морские отвалы.

Рассмотрим сложившуюся правоприменительную практику регулирования такой деятельности.

ОПЕРАТОРЫ МОРСКИХ СВАЛОК

Не секрет, что в настоящий момент ряд юридических лиц предпринимает попытки оформления разрешительных документов на эксплуатацию морских свалок в целях осуществления коммерческой деятельности и извлечения прибыли.

Такая хозяйственная деятельность не запрещена законом, однако механизмы, которые содержит упомянутый Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Феде-

ВЫПИСКА ИЗ РЕЕСТРА ВЫДАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ И РАЙОНОВ ЗАХОРОНЕНИЯ ГРУНТА, ИЗВЛЕЧЁННОГО ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ДНОУГЛУБИТЕЛЬНЫХ РАБОТ, ВО ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОДАХ И В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ МОРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ п/п	Район захоронения донного грунта		Общее количество разрешённого к захоронению донного грунта, м ³
	Местоположение	Географические координаты	
1.	Невская губа Финского залива Балтийского моря. Подводный отвал в районе западнее маяка Толбухин (свалка грунта № 314)	1.Ш=60° 02,33' сев. Д=29° 26,30¢ вост. 2.Ш=60° 03,00¢ сев. Д=29° 26¢30¢ вост. 3.Ш=60° 03,63¢ сев. Д=29° 28,08¢ вост. 4.Ш=60° 03,63¢ сев. Д=29° 30,08¢ вост. 5.Ш=60° 02,08¢ сев. Д=29° 30,08¢ вост. 6.Ш=60° 02,08¢ сев. Д=29° 28,08¢ вост.	19 452 703
2.	Невская губа Финского залива Балтийского моря. Подводный отвал в районе западнее маяка Толбухин (свалка грунта № 314)	1.Ш=60° 02,33' сев. Д=29° 26,30¢ вост. 2.Ш=60° 03,00¢ сев. Д=29° 26¢30¢ вост. 3.Ш=60° 03,63¢ сев. Д=29° 28,08¢ вост. 4.Ш=60° 03,63¢ сев. Д=29° 30,08¢ вост. 5.Ш=60° 02,08¢ сев. Д=29° 30,08¢ вост. 6.Ш=60° 02,08¢ сев. Д=29° 28,08¢ вост.	195 940

рации» (далее – Закон № 155-ФЗ), не в полной мере позволяют реализовать подобные планы.

Как показывает практика, разрешение на захоронение донного грунта не даёт его обладателю никаких исключительных прав на конкретный район дампинга. Росприроднадзор выдаёт разрешение на захоронение грунта в заданных координатах, такое разрешение имеет свой срок действия в привязке к конкретной хозяйственной деятельности. При этом обязательными являются условия по захоронению грунта с определёнными характеристиками посредством использования указанных в разрешении типов техники. При этом разрешение на захоронение грунта в одних и тех же координатах может быть выдано нескольким

юридическим лицам в случае, если пакет документов, поданный в составе заявки на получение такого разрешения, соответствует требованиям законодательства.

В доказательство сказанного приведём выписку из реестра, размещённого на официальном сайте Росприроднадзора (см. таблицу).

Владельцы разрешений обязаны осуществлять мониторинг и представлять в Росприроднадзор ежегодные отчёты по форме, утверждённой приказом Минприроды России.

Таким образом, понятие «оператор морской свалки» в настоящий момент не имеет под собой достаточной нормативно-правовой базы, и с точки зрения охраны окружающей среды это – очевидный минус.

Характеристики донного грунта, разрешенного к захоронению	Периоды, в течение которых осуществляется захоронение	Применяемый метод захоронения	Информация о разрешениях		
			Информация о заявителе (физ. /юр. лица)	Номер, дата выдачи разрешения	Срок действия разрешения
Донный грунт относится к категории «чистые донные отложения», класс загрязнения «нулевой», «слабо загрязнённые отложения», класс загрязнения «первый».	С 16.06.2014 по 30.11.2015	С использованием самоходных шаланд и самоотвозных землесосов. Разгрузка трюма осуществляется через открывающиеся днищевые люки при полной остановке судна.	ЗАО «БалтСтрой»	№ 9М от 28.05.2014	С 16.06.2014 по 30.11.2015
Донный грунт относится к категории «слабо загрязнённые отложения», класс загрязнения «первый», «умеренно загрязнённые отложения», класс загрязнения «второй».	С 16.06.2014 по 31.07.2014		ООО «Корпорация Инж-трансстрой»	№ 10М от 04.06.2014	С 16.06.2014 по 31.07.2014



Рис. 1. Блок-схема ведомств, участвующих в процедуре выдачи разрешений и согласований, в рамках одного проекта

Объекты захоронения отходов на берегу находятся в ведении конкретных юридических лиц, которые несут ответственность за соблюдение природоохранного законодательства на таких свалках.

В случае с морскими свалками отсутствует сторонний прикладной контроль за качеством и составом грунта, поступающим на свалку, за соблюдением разрешённой технологии складирования, за состоянием окружающей среды в районе захоронения после завершения технологической операции дампинга. Все указанные обязательства возложены на самого природопользователя или на его подрядчиков.

С учётом изложенного представляется целесообразным усовершенствовать механизмы Закона № 155-ФЗ в целях создания условий для хозяйственной деятельности операторов морских свалок.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА И РАЗРЕШЕНИЕ НА ЗАХОРОНЕНИЕ ДОННОГО ГРУНТА ВО ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОДАХ И В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ МОРЕ

Согласно действующим нормам законодательства для получения разрешения на захоронение донного грунта необходимо наличие государственной экологической экспертизы документации, обосновывающей деятельность по захоронению донного грунта, и в ряде случаев разрешение на водопользование.

При этом разрешение также должны согласовать Минобороны России, Росморречфлот и Росрыболовство (рис. 1). Такая громоздкая конструкция вынуждает природопользователя тратить много времени на согласования, причём некоторые ведомства фигурируют в процедуре согласований неоднократно. К примеру, Росрыболовство согласовывает проектную

документацию до её подачи в Росприроднадзор для проведения процедуры государственной экологической экспертизы. Тут следует отметить, что проектная документация проведения дноуглубительных работ уже содержит всю необходимую информацию об организации подводного отвала и специалисты Росрыболовства в полной мере оценивают уровень негативного воздействия при подготовке согласования проекта. Далее в Росрыболовство поступает запрос на согласование получения решения на право пользования водным объектом для реализации того же проекта. Потом ведомство получает запрос на согласование разрешения на захоронение донного грунта в море по тому же объекту. И наконец, сам природопользователь обращается в территориальное управление Росрыболовства для согласования конкретных сроков проведения работ на акватории дноуглубления и в районе дампинга грунта по объекту.

Таким образом, природопользователь напрямую или через соответствующее ведомство четыре раза согласовывает свои действия с Росрыболовством в рамках одного и того же проекта.

Похоже обстоит ситуация и с Росприроднадзором, который, выдав положительное заключение на проект, в ближайшем будущем принимает от природопользователя заявку на получение разрешения на захоронение грунта при реализации проекта, только что прошедшего экологическую экспертизу.

Возникает вопрос: как можно оптимизировать этот процесс? Очевидно, что есть случаи, когда действительно необходимо последовательное прохождение всех разрешительных процедур, но, к примеру, для проектов ремонтного черпания, которые из года в год идут по одной и той



же схеме, вероятно должны существовать некие универсальные схемы. Также целесообразно создание для природопользователя комфортных условий, в которых он будет иметь возможность в рамках одной заявки («одно окно») получить все предусмотренные законом разрешения и согласования одного ведомства.

РЕШЕНИЕ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ВОДНОГО ОБЪЕКТА В ПОЛЬЗОВАНИЕ

Опыт получения решений на водопользование выявил ряд спорных моментов по части правоприменительной практики в разных субъектах Российской Федерации.

К примеру, при подаче пакета документов в территориальное управление Росводресурсов на Дальнем Востоке для получения решения о предоставлении



Рис. 2. Варианты получения решений на водопользование при проведении дноуглубительных работ

водного объекта в пользование в целях проведения дноуглубительных работ со складированием грунта в подводный отвал заявителем был получен отказ.

Причиной отказа стал тот факт, что заявки на акваторию дноуглубления и место подводного отвала были поданы раздельно. Заявителю было дано разъяснение, что решение на водопользование должно быть выдано в комплексе и на акваторию дноуглубления и на акваторию отвала. Подав заявку повторно, было получено одно решение на водопользование.

Руководствуясь вышеуказанным примером уже в Южном ФО была подана заявка на получение одного решения о предоставлении водного объекта в пользование в целях реализации проекта прокладки газопровода, со складированием изымаемого из траншеи грунта в подводный отвал. В территориальном управлении Росводресурсов заявителю разъяснили, что заявки должны подаваться отдельно на акваторию работ по прокладке газопровода и на акваторию подводного отвала. По итогам корректировки документов заявителем было получено два решения на водопользование.

Таким образом, в разных субъектах Российской Федерации сложилась разная практика получения решений на водопользование для проведения дноуглубительных работ (рис. 2).

Необходимо отметить, что специалисты Росводресурсов всегда идут навстречу, разъясняя требования по оформлению заявок и пакета сопровождающей документации. Но такие консультации вынужденные из-за того, что законодательство допускает двоякие толкования, а природопользователь не имеет чёткого алгоритма действий.



Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2753-р

В соответствии со статьёй 37 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» утвердить прилагаемый перечень загрязняющих веществ, при содержании которых в грунте, извлечённом при проведении дноуглубительных работ, в концентрациях, превышающих химические характеристики грунта в районе его захоронения до воздействия, вызванного захоронением этого грунта, захоронение его во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации запрещается.

Председатель Правительства РФ Д. Медведев

Перечень загрязняющих веществ, при содержании которых в грунте, извлечённом при проведении дноуглубительных работ, в концентрациях, превышающих химические характеристики грунта в районе его захоронения до воздействия, вызванного захоронением этого грунта, захоронение его во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации запрещается

1. Галогенорганические, в том числе хлорорганические соединения, включая полихлорированные бифенилы, полихлорированные терфенилы, дихлор-дифенилтрихлорэтан и его производные дихлор-дифенил-этилен и дихлор-дифенилдихлорэтан.
2. Ртуть и соединения ртути.
3. Кадмий и соединения кадмия.
4. Свинец и соединения свинца.
5. Оловоорганические соединения.
6. Нефть и нефтепродукты, в том числе сырая и топливная нефть, дизельное топливо и смазочные масла, гидравлические жидкости, а также смеси, содержащие любые из этих веществ.
7. Радиоактивные вещества.

**О РАСПОРЯЖЕНИИ
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
ОТ 30.12.2016 № 2753-Р**

Нововведения, с которыми мы вступили в 2016 г., безусловно необходимы, но добросовестные природопользователи в настоящий момент столкнулись со сложностями в применении указанного документа. Общие формулировки и отсутствие конкретики допускают массу разночтений.

К примеру, по какой шкале или в какой градации оценивать уровень превышения загрязняющих веществ в месте дноуглубления и в месте дампинга? Какие концентрации являются умеренно допустимыми и в принципе допустимы ли незначительные превышения? Если грунт в месте дноуглубления содержит

нефтепродукты в концентрациях 50 мг/кг, а в месте дампинга 45 мг/кг, то разрешено ли захоронение такого грунта в подводный отвал?

Также возникают сложности с заказом анализов по некоторым веществам, указанным в распоряжении. К примеру, мы до сих пор не нашли лабораторию, которая делает КХА по полихлорированному терфенилам. Также принципиальным является вопрос объекта правоприменения рассматриваемого документа, а именно: распространяется ли его действие на места, в которые уже проводилось захоронение, т.е. на так называемые «действующие морские свалки»? Для прояснения ситуации мы запросили официальные разъяснения в Минприроды России и ожидаем ответа. ■