

УДК 502

**ТРУДНОСТИ ВЫЯВЛЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ НЕГАТИВНОГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭКОСИСТЕМУ ОЗЕРА ПЛЕЩЕЕВО
СО СТОРОНЫ ЖИЛЫХ И ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБЪЕКТОВ,
РАСПОЛОЖЕННЫХ В ОХРАННОЙ ЗОНЕ
НП «ПЛЕЩЕЕВО ОЗЕРО»**

© 2009 С.И. Щербань, Н.А. Черемисина, М.В. Шорыгина*

Национальный парк «Плещеево озеро», г.Переславль-Залесский (Россия)

info@park.botik.ru

Поступила 17 декабря 2008 г.

Охарактеризованы проблемы выявления и ликвидации негативных воздействий на экосистему озера Плещеево.

Ключевые слова: озеро Плещеево, антропогенное воздействие.

Национальный парк «Плещеево озеро» образован в 1988 г. Постановлением Совета Министров РСФСР как государственный природно-исторический национальный парк. В 1998 г. Постановлением Правительства РФ парк объявлен особо охраняемой природной территорией федерального значения. Общая площадь НП составляет 23772 га, в том числе земли водного фонда - акватория озера Плещеево - 5098 га.

По Постановлению Губернатора Ярославской области № 551 от 14.08.2002 г. на прилегающих к национальному парку «Плещеево озеро» землях выделена охранная зона «в целях защиты природных комплексов национального парка от неблагоприятных антропогенных воздействий». При этом деятельность предприятий, организаций, учреждений, физических лиц и предпринимателей осуществляется в границах охранной зоны национального парка в соответствии с действующим Законом РФ «Об охране окружающей природной среды» и Положением об охранной зоне и не подлежит никаким дополнительным ограничениям.

Неблагоприятное антропогенное воздействие может оказываться на природные комплексы национального парка со стороны предприятий и организаций (как в границах парка, так и в его охранной зоне) в случае ненадлежащего выполнения ими требований природоохранного законодательства и других нормативно-правовых актов, например, таких как федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. (Решение вопросов водоотведения, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов).

* Щербань Светлана Ивановна, заместитель директора по научной работе; Черемисина Наталья Алексеевна, старший научный сотрудник; Шорыгина Марина Валерьевна, научный сотрудник

Жемчужиной национального парка «Плещеево озеро», как известно, является само озеро. Именно поэтому за основу границ охранной зоны национального парка взята площадь водосбора озера. В озеро впадает 20 рек и ручьев и вытекает 1 река – Векса. «Главной» рекой, впадающей в озеро Плещеево является р.Трубеж длиной 36 км и площадью бассейна 245 км². Река принимает 17 притоков первого и 13 притоков второго и третьего порядка. На реке Трубеж и 2-х его притоках 1-го порядка расположен г.Переславль-Залесский с 45 тыс. населением. Для того, чтобы предотвратить, выявить, ликвидировать неблагоприятные воздействия на природные комплексы и, в частности, на экосистему озера Плещеево, ежегодно в национальном парке составляется и утверждается План проведения соблюдения режима национального парка «Плещеево озеро» и его охранной зоны юридическими лицами и частными предпринимателями. Исполнителями этого плана являются старшие госинспектора лесничеств, заместитель директора по научной работе и старший научный сотрудник научного отдела, являющийся госинспектором по приказу директора. Для наиболее эффективной работы территория национального парка с охранной зоной разделена приказом директора на 3 зоны ответственности. Научный отдел отвечает за большую часть охранной зоны, включающую водосбор реки Трубеж с сельскими населенными пунктами и г.Переславль-Залесский.

Какое же негативное воздействие с данной территории может быть оказано национальному парку в целом и оз.Плещеево в частности. Это прежде всего сброс (организованный и неорганизованный) загрязняющих веществ в притоки озера Плещеево и сброс бытовых и промышленных отходов на водосборную площадь озера Плещеево. Выбросы в атмосферу также оказывают негативное влияние, но несколько опосредованно – путем попадания в водные объекты с поверхностным или ливневым стоком. Есть и еще одно воздействие, которое характерно для г.Переславля-Залесского. Заключается оно в следующем - историческая часть города построена на прилегающей к озеру территории с высоким уровнем грунтовых вод. Издавна эта территория, занятая индивидуальной жилой застройкой и архитектурными памятниками, была обустроена целой сетью дренажных канав для понижения уровня грунтовых вод. А вот сброс из этих канав производится непосредственно в озеро Плещеево (что, кстати, запрещено теперь ст. 44 нового Водного кодекса). Канавы эти выполняют еще и функцию открытого приемника поверхностного (ливневого) стока с автодорог, вдоль которых они проходят, и, к сожалению, не только эту. Поясним, что эта за функция. Жители индивидуальных жилых домов большей частью подключены к системе водоснабжения. А вот система водоотведения в этой части города отсутствует. Исследования качества воды в дренажных канавах экоаналитической лабораторией научного отдела национального парка показало, что на многих участках в дренажные канавы идет поступление неочищенных хоз-фекальных стоков. Попытка решить этот вопрос (ликвидировать источники поступления хоз-фекальных стоков) не увенчалась успехом по причине 1-ой «трудности»: жителям индивидуальных домов, с территории которых поступают хоз-фекальные стоки в дренажные канавы, были отправлены повестки на составление протоколов и выдачи

предписаний заказными письмами с уведомлением о вручении. Практически все письма вернулись в парк, т.к. их отказались получать. Удалось привлечь к административной ответственности только одного человека и выдать ему предписание, которое он не выполнил, но зато получил опыт и больше его надлежащим образом не уведомить. Аналогичная ситуация повторяется с завидным постоянством при плановых и внеплановых проверках – очень сложно уведомить предприятия или организацию о начале проверки в том случае, если юридическим адресом является или другой регион, или жилье, или то и другое одновременно. Невозможно бывает уведомить даже телеграммой. В качестве примера можно привести попытку плановой проверки одного из предпринимателей г.Переславля, транспортное предприятие которого расположено на границе водоохранной зоны притока озера Плещеево. Территория транспортного предприятия сильно загрязнена нефтепродуктами (это видно через забор), которые неорганизованно с поверхностным стоком поступают в водоохранную зону реки (загрязненность стока подтверждена анализами). С августа 2008 г. по конец января 2009 г. проверка так и не проведена силами национального парка из-за невозможности уведомить предпринимателя о проверке даже телеграммой. После обращения национального парка в природоохранную прокуратуру за помощью – уведомить милиция смогла, а вот проверить не удалось. Зато жалобы от него на национальный парк в прокуратуру и СМИ поступают регулярно. А ведь дурной пример нередко бывает заразителен.

Итак, первая и одна из основных трудностей – это невозможность надлежащим образом уведомить ни о предстоящей проверке, ни вызвать для составления протокола.

Теперь о других трудностях. Проверки госинспектора национального парка проводят строго в соответствии с федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и руководствуясь Методическими рекомендациями по организации охраны государственных природных заповедников и национальных парков, утвержденных Приказом Росприроднадзора № 165 от 14.06.2007 г. Методические рекомендации очень хорошо излагают все действия, связанные с нарушением природоохранного законодательства при браконьерстве и нарушении лесного законодательства, а что касается проверок предприятий – сплошные вопросы, которые изложим по порядку.

Согласно ст.27.8 КоАП осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий осуществляется в присутствии 2-х понятых. Сделать это на предприятии с пропускной системой невозможно (Где взять незаинтересованных понятых на самом предприятии? С собой через проходную вести – на каком основании? Кто согласится тратить свое личное время, чтобы быть понятым?). Вывод напрашивается сам собой – любой осмотр помещений и территорий проверяемая сторона может признать незаконным со всеми вытекающими последствиями или просто не разрешит осматривать без понятых. То же самое касается изъятия документов, имеющих значение доказательств по делу (ст. 27.10 КоАП), например протоколов анализа стоков, сбрасываемых с территории предприятия в вод-

ный объект в случае превышения допустимых параметров. Не только КоАП, но и ст.34 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает право госинспекторов по охране территорий заповедников и национальных парков «изымать ...соответствующие документы». В Методических указаниях разъясняется, что под термином «соответствующие документы» следует понимать документы, связанные с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, т.е. например, те, о которых говорилось выше (протокол анализа сбрасываемых стоков). Но в бланке протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий в разделе «обнаружения при осмотре» указаны оружие, орудия, продукция природопользования, т.е. речь идет о браконьерстве и т.п. При проверке предприятия осмотр есть, а бланк протокола не заполнишь, да и надо ли его заполнять? Опять госинспектор должен сам решать. То же касается и изъятия документов – если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель добровольно не предоставят копии запрашиваемых документов, изъять их будет невозможно (опять же и по причине отсутствия понятых). Вывод из этого напрашивается сам собой: если предприятие, или индивидуальный предприниматель добровольно (без понятых) не разрешат осматривать территорию и добровольно же не предоставят копии запрашиваемых документов (которые могут свидетельствовать и против него), то провести проверку предприятия невозможно. Вот она вторая «трудность» - если даже удастся уведомить в установленном законом порядке о предстоящей проверке, то не факт, что можно осмотреть предприятие и получить документы. К счастью, пока до этого не доходило. Но подробное разъяснение действий госинспекторов для соблюдения требований ст. 27.8 и 27.10 в Методических рекомендациях было необходимо хотя бы для того, чтобы не ставить госинспекторов в неловкое положение.

Далее предположим, что уведомить о проверке смогли, препятствий при осмотре территорий и помещений также не было, документы (ксерокопии) предоставили все, которые просили. Дело за оформлением результатов проверки: акт, протокол, предписание. И опять начинаются вопросы, и вот почему. Составлять протоколы об административных правонарушениях госинспектора национального парка из всего раздела 8 КоАП могут только по ст. 8.39. – за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территории национальных парков, либо в их охранных зонах. Сразу вопрос по поводу «иных правил». Нужно конкретное и подробное разъяснение в Методических указаниях. Связано это с тем, что согласно ст. 34 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» госинспектора национальных парков пользуются также всеми правами должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор и других федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. В ст.66 ФЗ «Об охране окружающей природной среды» № 7 ФЗ от 10.01.2002 г. эти права изложены очень хорошо. И опять вопрос – могут пользоваться всеми правами или обязаны пользоваться? Если могут, то вопросов больше нет, т.к. хотят пользоваться этими правами, а хотят нет. Но если обязаны, то тогда права

должны быть подкреплены конкретными полномочиями, которые должны быть изложены в официальных документах. А пока госинспектор, если воспользуется предоставленными ему правами (например, посещать в целях проверки организации, проверять соблюдение нормативных документов в области охраны окружающей среды и т.д.), обязан любое нарушение сформулировать так, чтобы оно «подходило» под ст. 8.39 КоАП. А много, очень много нарушений требований природоохранного законодательства (отсутствие договоров на прием отходов, отсутствие учета, разрешительных документов на сбросы и отходы, данных анализов сбрасываемых стоков и т.д. и т.п.) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в границах национального парка и его охранной зоны, которые могут нанести ущерб природным комплексам национального парка, но относятся совсем к другим статьям КоАП (ст. 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.12, 8.13, 8.14, 8.15 и др.). Полномочий явных на это нет. Приводит же это к тому, что на территорию парка или его охранную зону сбрасывают отходы (промышленные и бытовые), организуя многочисленные несанкционированные свалки, или сливают откаченные из выгребов неочищенные хоз-фекальные стоки. Составляли конечно на таких нарушителей протоколы, но «поймать» их на месте «преступления» очень сложно. А вот проверить документы по учету отходов и стоков и в случае отсутствия их привлечь к административной ответственности для профилактики вышеуказанных нарушений проблематично, т.к. это нарушения других статей, а не ст. 8.39 КоАП. Что делать, «закрыть глаза» на эти нарушения? Можно конечно сформулировать нарушение таким образом, чтобы оно подошло под ст. 8.39. Но это не так просто. Термин «иные правила» в Методических рекомендациях трактуется слишком в сокращенном виде. Относятся ли к «иным правилам» требования законов «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей природной среды», Водного кодекса и др.? Об этом можно только гадать. Но госинспектора не должны заниматься гаданием. И формулировать в протоколе нарушение должны четко, конкретно, грамотно. А для этого должны быть и другие нарушения (а не только браконьерство) очень хорошо разъяснены в официальных документах, по которым работают госинспектора. Далеко не каждый инспектор имеет несколько образований сразу, включая юридическое и природоохранное.

И вот эта «трудность» (ст. 8.39 КоАП) на самом деле одна из самых основных и наиболее сложных. И вот почему. Если мы решили защищать природные комплексы и от неблагоприятного антропогенного воздействия, то надо вспомнить про принцип «не навреди». Если мы проверили предприятие и увидели, что природоохранное законодательство выполняется не в полном объеме, то надо принимать меры по всем нарушениям. Иначе просто нельзя. Существуют сроки проверок предприятий, и если мы не примем меры, то своим «вторжением» на предприятие мы теоретически не дадим принять меры к ликвидации нарушений природоохранного законодательства органу, у которого есть все полномочия для этого. С другой стороны, госинспекторов с полномочиями – федеральных или региональных – не так уж и много. И планы проверок их – по 2-3 предприятия в месяц, а счет предприятий и органи-

заций и индивидуальных предпринимателей только в охранной зоне национального парка идет на сотни. Следовательно, только госинспектора Росприроднадзора и Департамента охраны окружающей среды и природопользования не смогут охватить все предприятия и принять меры к ликвидации нарушений природоохранного законодательства, которые могут негативно влиять на ООПТ. Иными словами национальному парку остается или проверять предприятия и организации, или просто наблюдать за тем, как со стороны охранной зоны или предприятий в границах парка на парк оказывается негативное антропогенное воздействие, обращаясь при этом с просьбами к уполномоченным организациям решить вопрос.

Теперь немного про ущерб. В Методических рекомендациях опять приводятся только таксы по лесу, водным биологическим ресурсам и животному миру. А вот определение ущерба от сброса отходов на ООПТ или на водосбор не приводится. А отходы сбрасываются с завидным постоянством и не думаем, что только в национальном парке «Плещеево озеро». И методика для этого есть – Письмо Минприроды РФ №04-25, Роскомзема № 61-5678 от 27.12.1993 г. «О порядке определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами», по п.3.4, который рассчитывается ущерб от загрязнения земель несанкционированными свалками отходов. Есть методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденная Приказом МПР России от 30.03.2007 г. № 71. Размер ущерба, который получается, например, при загрязнении земель несанкционированными свалками отходов или от загрязнения взвешенными веществами при проведении дноуглубительных работ (для НП «Плещеево озеро» это актуально) по прикидочным расчетам очень велик. А может это и есть тот случай, когда лучше не пользоваться правами (опасно).

Еще одна трудность, на которой хотелось бы остановиться особо. По ст. 8.39 штрафы могут налагаться на физических, должностных и юридических лиц. По физическим лицам вопросов нет. А вот грань между должностными и юридическими лицами должна быть указана конкретно: где та величина нарушений, после которой штраф увеличивается на порядок (юридическое лицо). Решать это должен госинспектор при составлении протокола, а это сложно. Должны быть разработаны критерии, и эти критерии изложены в Методических рекомендациях.

Вывод: Для того чтобы защищать ООПТ не только от браконьеров и других нарушений лесного законодательства, но и от других видов негативного воздействия, должны быть разработаны Методические рекомендации, в которых были бы учтены все выше перечисленные трудности, да и не только они. Полномочия госинспекторов с учетом широты прав должны быть изложены в них четко и конкретно. Это особенно актуально с выходом нового закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который вступит в силу с 1 июля 2009 г.

Желательно, чтобы каждое предполагаемое нарушение, которое может нанести вред природным комплексам ООПТ, было сформулировано в соот-

ветствии с формулировкой записи в протокол в дополнительном приложении к Методическим рекомендациям (которое может называться, например, Инструкция по заполнению протокола). Только тогда любой госинспектор сможет работать, не опасаясь, что на него будут жалобы за превышение полномочий (и такой факт уже был в НП «Плещеево озеро»).

Охрана ООПТ - это очень сложная и ответственная работа. Заниматься ей должны высококвалифицированные специалисты разного профиля. И оплата труда с социальными гарантиями должна быть такой, чтобы специалисты приходили на работу в ООПТ и работали там многие годы, чтобы приходили туда не случайные люди, а заинтересованные в сохранении природного наследия России. А для этого должны быть хорошо проработаны, разработаны и утверждены документы, по которым им придется работать ежедневно. И не только разработаны, но и корректироваться своевременно в случае внесения изменений в законодательные и другие нормативные документы.

**DIFFICULTIES OF REVEALING AND LIQUIDATION NEGATIVE
INFLUENCES ON LAKES PLESHCHEEVO ECOSYSTEM
FROM INHABITED AND INDUSTRIAL TARGETS,
LOCATED IN SECURITY ZONE НП «LAKE PLESHCHEEVO»**

© 2009 S.I. Scherban, N.A. Cheremisina, M.V. Shorygina

Problems of revealing and liquidation of negative influences on ecosystem lakes Pleshcheevo are characterized.

Keywords: lake Pleshcheevo, anthropogenous influence.