

Правовое обеспечение подготовки кадров в области экологической безопасности и обращения с отходами.

Зелинская Е.В.

ИрННТУ

Мы представляем Иркутский национальный исследовательский технический университет, расположенный на Байкальской природной территории

Красота Байкала и ситуация вокруг Байкала вызывают весьма противоречивые чувства

В регионе, впрочем, как и по всей стране, существует огромная проблема, которая, к сожалению, охватывает все отрасли производства и тотальное население – это проблема образования и необходимости утилизации отходов

Байкальский регион, несмотря на свою уникальность, имеет значительное число промышленных производств, которые образуют очень большое количество отходов, в том числе чрезвычайно и высокоопасных-

Практически ничего не изменилось с присвоением нам статуса Байкальской природной территории, кроме ужесточения некоторых мер, исполнить которые реально весьма и весьма сложно, в связи с отсутствием четкой и слаженной системы в целом в Российской Федерации.

Несомненно, в регионе делается достаточно много, чтобы изменить ситуацию и наш университет, имея огромный потенциал молодых и еще жаждущих перемен студентов, тоже не остается в стороне.

Это и студенческие проекты на Байкале, которые к большому удивлению финансируются не российскими, а зарубежными фондами.

Это очень крупные проекты в части ликвидации накопленного ущерба. Мы видим фрагмент мышьяковистого завода, который 65 лет отравлял токсичными веществами природу и людей и под эгидой Иркутского Минприроды усилиями нашего университета, наконец, был ликвидирован, а территория обезврежена и рекультивирована.

При университете созданы малые инновационные предприятия по переработке отходов, на которых трудятся наши студенты и аспиранты.

И наконец, хочется сказать об образовании, что является нашей основной деятельностью, с 1989 года мы готовим специалистов по охране окружающей среды. Почти пятнадцать лет, как только в конце 2000 года вышел Приказ МПР РФ от 18 декабря 2002 г. N 868 "Об организации профессиональной подготовки на право работы с опасными отходами" мы занимаемся повышением квалификации экологов, руководителей предприятий инженерных кадров и т.д.

Очень важным направлением работы мы считаем организуемые нами стажировки на предприятия в Европе, связанные с обращением с отходами. По нашему глубокому убеждению нельзя учить людей тому, что ты сам не знаешь глубоко. А один раз увидеть – всегда лучше, чем десять раз услышать. А уж учиться у наших европейских партнеров в области управления отходами есть чему и нужно, после того, как мы сами растеряли весь опыт советского периода и сейчас неумело и неловко пытаемся его что-то сделать.

В 2008 году мы открыли в числе самых первых и очень немногих до сих пор магистерскую программу по Управлению отходами. Программа подготовлена с использованием европейского опыта образования в этой сфере, а главное практического опыта этой деятельности при финансовой поддержке программы ТЕМПУС Еврокомиссии. В рамках ее реализации мы попытались обеспечить студентов, а также работников предприятий учебной литературой в сфере обращения с отходами, которой в Российском образовании очень и очень мало.

Ну и безусловно очень важным направлением нашей деятельности является профессиональная подготовка кадров в области экологической безопасности и обращения с отходами, которую, как я уже сказала ранее, мы ведем с мая 2003 года, то есть ровно 13 лет. За это время повышение квалификации прошли порядка 2000 слушателей.

Многолетний опыт проектной, экспертной, производственной и, в первую очередь, конечно, образовательной деятельности в сфере обращения с отходами позволяет нам сделать некоторый анализ проблем и причин, по которым они не решаются.

Начнем с законодательной базы.

Подготовка кадров, в том числе, повышение квалификации в области экологической безопасности в целом, и обращения с отходами, в частности, регулируется Федеральным законом «Об охране окружающей среды» 7-ФЗ от 10-01-2002 г., статья 73, а также Федеральным законом от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", статья 15.

Таким образом, существует две разновидности подготовки: Подготовка в области обращения с отходами реализуется в соответствии с Приказом МПР РФ от 18 декабря 2002 г. N 868 "Об организации профессиональной подготовки на право работы с опасными отходами», который выполняется лишь частично, поскольку никакой реестр организаций, осуществляющих профессиональную подготовку лиц на право работы с опасными отходами, как предписано приказом, никто не.

То есть мы видим невыполнение приказа, за которое никто не отвечает. Более того, уже полтора года почти этот приказ противоречит закону, так как с 1 января 2015 года сейчас Порядок профессиональной подготовки должен устанавливать Минобрнауки, а МПР только согласовывать и еще по ряду аспектов. При этом надо отдать должное по инициативе Минюста от 14.11.2014 МПРом14 января 2015 вынесен на обсуждение на известном сайте <http://regulation.gov.ru> проект «О признании утратившим силу Приказа МПР от 18 декабря 2002 № 868».

Однако, где сейчас этот проект и в каком состоянии – ничего не известно. С regulation.gov.ru текст приказа удален. На сайте МПР его также нет. И очень интересен тот факт, что три дня назад, выступая на XVIII Экологическом форуме господин НЕФЕДЬЕВ Николай Борисович, заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России, отвечая на многочисленные вопросы по профессиональной подготовке, сказал, что обучение регулируется 868 приказом МПР даже не упомянул о проекте приказа «О признании утратившим силу...» . И только сказал, что кто-то что-то наверное делает и скорее всего к концу года мы получим новый приказ.

При этом пока мы не видим никаких признаков нового приказа: ни его проекта для обсуждения, и уж если о нем ничего конкретно не знает второе лицо, отвечающее за это в МПР, то надежда слабая. Она еще слабеет, так как многие помнят, что обещанный аналогичный приказ по обучению в области экологической безопасности все ждут от Росприроднадзора 2010 года. Но об этом чуть позже.

При этом ситуация с признанным Минюстом несоответствующим законодательству приказом тем более печальна, что согласно Федеральному закону от 29.12.2014 N 458-ФЗ (ред. от 29.12.2015) до 01 июля 2016 года - все ИП и Юридические лица, работающие с отходами должны получить лицензии на право осуществления деятельности по большинству видов обращения с отходами I - IV классов опасности. При этом лицензионным требованием является наличие у работников лицензиата профессиональной подготовки на право работы с отходами I - IV классов опасности. А программа, по которой они учатся противоречит нормативно-правовой базе и никто за полтора года ее не привел в соответствие. Где гарантия для тысяч предприятий, что какая-либо очередная проверка не увидит этого не соответствия и не признает лицензию не действительной.

Вторая проблема в образовании.

Передача в 2010 году полномочий по управлению отходами от Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору к Федеральной службе по надзору в сфере природопользования привела к разрушению механизма профессиональной переподготовки кадров. Действующие в системе Ростехнадзора нормативные документы утратили силу, а новые не были разработаны.(это к тому что я говорила о 10-летнем ожидании приказа Ростехнадзора). В связи с этим организация обучения, требования к программам обучения и проведению повышения квалификации оказались бесконтрольными и трактуются сторонами образовательного процесса

по-разному. Четкая система обучения, существовавшая в период действия Приказа Ростехнадзора от 20.11.2007 N 793 "О подготовке и аттестации руководителей и специалистов организаций в области обеспечения экологической безопасности" превратилась в обучение «по необходимости», чаще всего, в связи переоформлением организациями лицензии.

Как выяснилось, по словам зам руководителя департамента МПР, причиной всего этого является лишь одна недоработка в ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды». В статье 73 отсутствует фраза о том, кто устанавливает порядок подготовки руководителей и специалистов, какое ведомство? Как принимался и как существует уже 15 лет закон со статьей, которую невозможно исполнить. И если это единственное препятствие к тому, чтобы закон исполнять, то не проще ли эту строчку ввести и полномочиями соответствующий орган наделить? за 15 лет это можно сделать, уважаемые коллеги?

Тем более непонятно это в той ситуации, что Постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 N 717 внесены изменения в части передачи Минприроды России полномочий по установлению порядка, подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности. При этом, как сказано в пункте 7 Положения «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации», утвержденного Постановлением правительства РФ от 16 мая 2005 г. N 303, МПР осуществляет следующие полномочия: осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере природопользования и охраны окружающей среды с целью обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации, включая установление порядка подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности.

И получается, что еще два Постановления Правительства противоречат закону «Об охране окружающей среды», в котором субъект полномочий не определен. А если не противоречат, то почему ничего не исполняется?

Дальше непонятные метаморфозы с полномочиями продолжаются. В Постановлении Правительства РФ от 11.11.2015 N 1219(ред. от 25.12.2015)"Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" среди 43 полномочий МПР установления порядка подготовки и аттестации специалистов нет. Про образование опять забыли? Или привели в соответствие с Законом. Как бы ни было – результат один. Подготовка и аттестация специалистов в области обеспечения экологической безопасности выпала из поля зрения МПР. Есть одна надежда, что есть в перечислении Полномочий МПР замечательный пункт 5.44., в котором сказано, что МПР и экологии РФ «осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»!.

Нам кажется : Ура, хоть в эти «иные можно вклинить образование» . Но никто это не спешит делать.

А при этом экологи учатся, предприятия лицензируются в полном хаосе правового поля.

Уважаемые коллеги.

Мы с Вами в Государственной Думе, там где разрабатывают и принимают законы. Давайте сделаем законы, которые можно исполнять.

В образовательных стандартах высшего образования отсутствуют направления подготовки бакалавров и магистров подобного профиля. Существует только два направления, являющиеся последователями направления «Защита окружающей среды», в котором как-то были отражены вопросы обращения с отходами. Это «Техносферная безопасность» и «Энерго- и ресурсосберегающие процессы в химической технологии, нефтехимии и биотехнологии». Но первое- слишком далеко от вопросов экологически безопасного обращения с отходами, а второе – сужает их до химических отраслей. То есть в базовом образовании на уровне бакалавриата

вопросы отходов выпали полностью. На уровне магистратуры, насколько мне известно достоверно, образовательные программы по управлению отходами существуют в нескольких университетах, включая наш. Это востребованность у абитуриентов очень велика.

А если учесть, что уже введен в действие Приказом Минтруда России от 07.04.2014 N 203н "Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в области обращения с отходами" (Зарегистрировано в Минюсте России 28.05.2014 N 32469), то востребованность станет еще выше.

Что касается подготовки кадров высшей квалификации (аспирантура), то нет ни одной специальности ВАК, которая бы касалась напрямую отходов, и те некоторые отрасли в специальностях Геоэкология и экология, где рассматриваются вопросы отходов, зачастую не представлены в Российской Федерации ни одним Диссертационным советом. То есть в организации научных исследований в этой отрасли на государственном уровне тоже много предстоит сделать.

А при этом ежегодные объемы образования отходов в России неуклонно приближаются к по данным Росстата (то есть учтенные) составляют более 5 млрд тонн, а реально приближаются к 7 млрд. тонн.

Таким образом, в настоящее время, на законодательном уровне, нормативном обеспечении, а также в области образования, сложился определенный вакуум в области реализации главы Глава XIII «Основы формирования экологической культуры» Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В условиях, когда нормы экологического законодательства, нормативная база и практика деятельности в области обращения с отходами претерпевает значительные изменения, отсутствие системы экологического образования создает предпосылки для снижения эффективности планируемых реформ в данной сфере.

И если даже люди, сами стоящие у разработки новой системы обращения с отходами, которая сейчас формируется в стране, как показал прошедший на прошлой неделе форум, где они замечательно выступали, не могут четко ответить на каждый второй вопрос, что уж говорить о десятках тысячах простых экологов или руководителей промышленных предприятий, а также население страны, которые уже сейчас должны всю эту систему пропустить через себя.

Простой пример, на Экологическом форуме был задан вопрос: кто-нибудь оповестил население нашей страны или собирается это сделать о том, что все жители России в скором времени начнут платить дополнительные средства за размещение своих коммунальных отходов. Ответ был такой, а зачем, все должны знать законы, это ответственность каждого человека лично.

Незнание законов, безусловно, не освобождает от ответственности, но совершенно определено, не способствует их исполнению.

Без четкой системы в образовании, без профессиональной подготовки всех специалистов и руководителей, имеющих хоть какое-то отношение к данной сфере, новое законодательство обречено на провал.

Организация функционирования системы обращения с отходами в рамках нового законодательства по оценкам специалистов обойдется государству и бизнесу в 300 млрд руб. Сюда не входят средства на строительство новых заводов и создание новых технологий по переработке отходов.

Для ее реализации необходимо разработать сотни нормативных документов.

Но все это будет напрасно и не даст эффекта, если общество будет экологически безграмотно. И менять эту ситуацию нужно незамедлительно.