

Доклад Совета
при Президенте РФ
по развитию гражданского
общества и правам человека

**«Обеспечение прав граждан
на благоприятную окружающую среду.
Основные проблемы.
Возможные решения»**

Март 2012

Оглавление

Введение	3
Предложения по механизму реализации поручений Президента РФ	4
Преследование экологических активистов	5
Экологическая оценка, общественные слушания и участие общественности в принятии решений	9
Общественный экологический контроль	10
Доступ к информации	11
Деэкологизация законодательства	12
Загрязнение окружающей среды в России	16
Защита морей от нефтяного загрязнения	26
«Зеленый рост» и экономические задачи	27
Воссоздание единого независимого федерального органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов	30
Восстановление института государственной экологической экспертизы	33
Общественное участие при разработке крупных инвестиционных проектов развития территорий	36
Экологическая культура	38
Особо охраняемые природные территории	38
Ситуация с лесным хозяйством России	43
Лесные пожары	49
Текущая ситуация в энергетике	60
Социальные и экологические проблемы моногородов (на примере г. Байкальск)	67
О неотложных мерах обеспечения гидрологической безопасности плотинных ГЭС (на примере Ангаро-Енисейского каскада ГЭС)	70
Учет экологической составляющей при трансграничном взаимодействии (на примере российско-китайского сотрудничества)	74
Приложение 1: «Заявление общественных организаций в связи с крушением буровой платформы «Кольская»	75
Приложение 2: Справка о выполнении поручений Президента РФ от 20.06.2011, по итогам президиума Госсовета, проведенного в г. Дзержинске Нижегородской области	77
Приложение 3: Детализированная информация экспертов Совета по отдельным элементам загрязнения окружающей среды	79
Приложение 4: Актуальные для Сибирского федерального округа и других регионов проблемы, связанные с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду (по материалам выездного заседания Совета по правам человека и развитию гражданского общества, Алтай, сентябрь 2011 г).	95
Приложение 5: Подъем уровня Чебоксарского водохранилища до отметки 68 метров	98
Приложение 6: Состояние сети особо охраняемых природных территорий России. Проблемы и пути решения. Краткий аналитический обзор	98

Доклад подготовлен Рабочей группой по экологическим правам Совета по развитию гражданского общества и правам человека:

1. Сергей Цыпленков, руководитель Рабочей группы, член Совета
2. Дмитрий Аксенов, Прозрачный мир, Москва
3. Александр Дубынин, Сибирский экологический центр, Новосибирск
4. Сурен Газарян, Экологическая вахта по Северному Кавказу, Краснодар
5. Алексей Зименко, Центр охраны дикой природы, Москва
6. Иван Блоков, Гринпис России, Москва
7. Александр Карпов, Центр экспертиз ЭКОМ, Санкт Петербург
8. Алексей Книжников, Всемирный фонд дикой природы, Москва
9. Дмитрий Лисицын, Экологическая вахта Сахалина, Южно-Сахалинск
10. Марина Рихванова, Байкальская экологическая волна, Иркутск
11. Сергей Симак, Социально-экологический союз, Самара
12. Евгения Чирикова, Движение в защиту Химкинского леса, Москва
13. Сергей Шапхаев, Бурятское региональное объединение по Байкалу, Улан-Удэ

В работе над докладом также принимали участие:

14. Ольга Блатова, Гринпис России
15. Елена Васильева, «Волгоград – Экопресс», Волгоград
16. Алексей Грибков, «Гёблеровское экологическое общество», Барнаул
17. Дмитрий Левашов, региональная экологическая организация СПЭС, Дзержинск
18. Ирина Максимова, Научный Совет по Байкалу СО РАН
19. Михаил Крейндлин, Гринпис России
20. Алексей Киселев, Гринпис России
21. Алексей Колпаков, региональная общественная экологическая организация «Плотина», Красноярск
22. Нина Поправко, Беллона, Санкт-Петербург
23. Николай Рыбаков, Беллона, Санкт-Петербург
24. Евгений Симонов, Международная коалиция «Реки без границ»
25. Екатерина Хмелева, Всемирный фонд дикой природы
26. Владимир Чупров, Гринпис России
27. Евгений Шварц, Всемирный фонд дикой природы
28. Алексей Ярошенко, Гринпис России

Введение

Установленные Конституцией и законами РФ экологические права граждан систематически нарушаются. При этом масштаб, длительность и безнаказанность этих нарушений превосходят мыслимые пределы. Во многих рассмотренных случаях речь идёт о непосредственной угрозе жизни тысяч людей, в других – о хроническом воздействии на здоровье сотен тысяч людей, в третьих – о духовном и физическом уничтожении целых народностей. Особо следует отметить участвовавшие в последнее время случаи незаконного задержания и арестов экологических активистов, отстаивающих права граждан.

На сегодняшний момент ситуация с охраной окружающей среды в нашей стране может быть охарактеризована следующим образом:

- Существенное ослабление природоохранного законодательства, отмена множества экологических требований и понижение статуса природоохранных институтов.
- Повсеместное неисполнение даже существующего законодательства и неисполнение принятых решений (поручений Президента) по улучшению законодательства
- Принятие антиэкологических решений (как законных, так и незаконных) для защиты чьих-то личных финансовых интересов (и изредка – государственных).

Как результат:

- Неблагоприятное качество окружающей среды создает серьезную угрозу для состояния здоровья и качества жизни большинства россиян. На сегодняшний день, согласно государственным докладам, на 15% российской территории, где проживает более половины населения страны, качество окружающей среды является неудовлетворительным.
- В экономике это привело к «утяжелению» структуры российской экономики в пользу сырьевых и загрязняющих секторов, и к деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств.
- В социальной жизни это привело к росту социальной напряженности из-за игнорирования экологических прав граждан (отсутствие учета этих прав на ранних стадиях проектов)

Многие представители экологического сообщества со сдержанным оптимизмом воспринимают наметившиеся позитивные шаги со стороны Президента РФ по решению наиболее острых экологических проблем, годами копившихся в нашей стране. Определенный оптимизм, в частности, вызывает рассмотрение комплекса экологических вопросов на двух заседаниях Президиума Госсовета РФ и последовавших по их итогам принятии Перечня Поручений (Пр - от 06.06.2010г. от 21.06 .2011гг.). Ряд поручений Президента РФ в области охраны окружающей среды стали результатом диалога НКО с органами власти, в том числе и с помощью Совета.

Однако ход выполнения этих поручений, зачастую внушает серьезные опасения, так как в силу тех или иных причин срываются графики выполнения поручений, содержание их искажается, а реализация имитируется. Как результат - поднятые проблемы не решаются. Это обстоятельство, в том числе, может еще больше подорвать доверие к органам исполнительной власти и негативно сказаться на репутации Президента РФ.

В связи с этим Совет предлагает ряд мер по повышению эффективности исполнения поручений Президента в сфере охраны окружающей среды и соблюдения экологических прав граждан.

В докладе подняты вопросы о роли гражданского общества и необходимости общественного контроля в области охраны природы. В частности, поднимается вопрос о необходимости вовлечения общественности в оценку экологических рисков на ранней стадии развития тех или иных проектов. Этот подход даст шанс избежать появления экологически безграмотных решений. Надо отметить, что данный подход применяется во многих странах, более того в ряде стран без одобрения местными жителями ни один проект не может осуществиться. Рекомендации представлены в соответствующем разделе.

В докладе также рассмотрена ситуация с существующим (и смежным) законодательством в области охраны окружающей среды, а также с законопроектами, в частности по особо охраняемым природным территориям, о загрязнении морей и ситуация с Лесным кодексом. Необходимо отметить, что в последнее время наблюдается существенная деэкологизация законодательства.

В докладе поднимается и обосновывается необходимость воссоздания единого независимого федерального органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Рекомендации представлены в соответствующем разделе.

Кроме того, в докладе рассмотрены конкретные проблемы, связанные с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду и предложены варианты решений.

Также в докладе, на примере текущего российско-китайского взаимодействия, рассмотрена ситуация с трансграничными экологическими рисками.

Отдельное внимание в докладе уделено ряду региональных экологических проблем. Рекомендации представлены в соответствующем разделе данного документа.

Кроме того, в докладе представлены материалы, показывающие, что граждане, пытающиеся защитить свои экологические права, подвергаются незаконным преследованиям и давлению со стороны органов власти или бизнеса. Совет считает это совершенно недопустимым. Необходимо не только защитить гражданских активистов, но и предпринять меры по наказанию виновных и недопущению подобных действий со стороны органов власти в будущем. Конкретные предложения представлены в данном документе.

Совет считает необходимым разослать данный доклад в соответствующие структуры органов государственной власти Российской Федерации.

Совет и члены рабочей группы по экологическим правам выражают свою готовность непосредственно участвовать в подготовке проектов предлагаемых документов, процедур и т.д.

Предложения по механизму реализации поручений Президента РФ

Учитывая сложившуюся ситуацию с выполнением Поручений Президента, Совет считает целесообразным уточнить механизм реализации поручений Президента, подготовленных на основании обращений Совета. В частности, предлагается создавать по каждому поручению рабочую группу с включением инициаторов обращения от правозащитных и экологических организаций (вариант – с представителем Совета или его рабочих групп). Как минимум, предлагается

проводить переговоры и получать письменное мнение инициаторов и представителей Совета при постановке задач на исполнение поручения и при подготовке отчёта о его исполнении. Совет считает, что подобный подход повысит качество выполнения поручений, подготовленных на основании обращений Совета.

Преследование экологических активистов

Преследование экологических активистов (уголовное, административное, силовое, психологическое), участвовавшее в последнее время, является результатом их борьбы за право граждан на благоприятную окружающую среду. Учитывая, что в значительной мере гарантом прав граждан являются органы государственной власти, нарушение экологических прав является результатом либо незаконных действий органов власти либо их бездействие.

Некоторые предпосылки для противостояния органов власти или местного самоуправления (МСУ) и гражданских экологических активистов:

1. Принятие органами государственной власти и местного самоуправления заведомо неправовых решений или бездействие правоохранительных органов в случаях нарушения законодательства юридическими или физическими лицами – вырубки лесов, незаконной добычи полезных ископаемых и разработки природных ресурсов, строительства зданий и сооружений в водоохраной зоне и т.д.);
2. Нарушение прав граждан на участие в принятии решений органов государственной власти и местного самоуправления, влияющих на изменение окружающей среды (например, проведение фиктивных общественных обсуждений проектов застройки).
3. Наличие в законодательстве на всех уровнях норм, которые могут быть расценены как коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (полный перечень определен п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).
4. Незначительные штрафы за нарушение природоохранного законодательства, позволяющие нарушителю заплатить штраф, не прекращая при этом нарушать законодательство.
5. Неэффективность осуществления правоохранительными и надзорными органами своих функций.
6. Сложившаяся практика непредоставления информации со стороны органов власти, МСУ, юридических лиц информации по запросам СМИ, НКО и граждан. В последнее время участились случаи, когда информация о загрязнении окружающей среды в нарушение положений ст. 42 Конституции РФ и абзаца 7 п. 1 Постановления Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35, ст. 7 Закона РФ «О государственной тайне», преподносится как государственная или коммерческая тайна.
7. В судебных инстанциях общественным организациям сложно или практически невозможно доказать свою заинтересованность в делах по нарушению экологических прав граждан или в защиту неопределенного круга лиц.
8. Отсутствие в законодательстве обязанности учета общественного и экспертного мнения при разработке проектов подобного рода;
9. Отсутствие в нашей стране традиции цивилизованной и честной организации учета общественного и экспертного мнения;
10. Отсутствие понимания у чиновников и бизнесменов ценности природы и необходимости устойчивого развития с учетом социальных, экологических и экономических факторов.

Приведем несколько примеров, подтверждающие факты преследования гражданских экологических активистов:

1. Краснодарский край. Застройка земель лесного фонда, вырубка деревьев, занесенных в Красную книгу, перекрытие береговой полосы, ограничение доступа к побережью Черного моря в «Голубой бухте» (территория с. Бжид, Туапсинский район)

27 февраля 2011 года 25 активистов общественной организации «Экологическая вахта по Северному Кавказу» провели общественный рейд-пикник, в результате которого установили, что земли лесного фонда, а также береговая полоса, которые должны быть общедоступными, отгорожены забором.

19 из 25 участников были задержаны. Через 3 часа 12 из них, в т.ч. журналисты были отпущены из отделения милиции без составления протоколов об административном задержании. Спустя сутки после задержания четверым (Сурен Газарян, Зуфар Ачилов, Дмитрий Шевченко, Евгений Витишко), было избрано наказание в виде административного ареста на срок от 7 до 10 суток.

Общественными активистами Экологической вахты по Северному Кавказу было установлено, что при строительстве забора и других построек на огороженной территории не была соблюдена процедура государственной экологической экспертизы, не были получены разрешения на рубку деревьев, внесенных в Красную книгу РФ. В ответах органов власти и прокуратуры отрицался сам факт существования забора. Несмотря на многократные обращения в госорганы, в т.ч., в администрацию Президента РФ, незаконное огораживание в течение 2011 года продолжалось. Для того чтобы попасть на территорию лесного фонда, в ноябре 2011 года граждане были вынуждены демонтировать одну из секций забора вокруг незаконно захваченного участка. Девушки, принимавшие участие в акции, нанесли на забор надписи аэрозольной краской. В отношении двух членов совета Экологической Вахты по Северному Кавказу (С. Газарян, Е. Витишко) 21 ноября 2011 года было возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 167 УК РФ. По мнению привлеченного полицией эксперта, из-за надписей, которые лично Газарян и Витишко не наносили, забор длиной 104 и шириной 2,5 метра потерял свои эстетические качества и более не может «использоваться как ограждение светло-серого цвета лицевой стороны и цвета хаки обратной стороны». Для восстановления «эстетических качеств» забора, его необходимо ободрать до металла по всей длине, заново загрузнтовать и покрасить. В итоге такой экспертизы ущерб уникальному ограждению оценен в 119 063 рубля 13 копеек. Этого достаточно, чтобы Е. Витишко и С. Газарян были осуждены на срок до 5 лет лишения свободы. 1 марта 2012 года С. Газаряну избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде.

2. Московская область. Вырубка Химкинского леса под скоростную трассу Москва-Санкт-Петербург

В период с 14 по 23 июля 2010 года активисты Химкинского леса провели пикет против рубки леса, которую проводила компания ООО «ПО Теплотехник» при отсутствии разрешительной документации на осуществление подобной деятельности. В сентябре 2010 года компания ООО «ПО «Теплотехник» обратилась в Савеловский районный суд г. Москвы с иском о возмещении ущерба с экологических активистов в размере 8 млн. рублей, обосновывая это тем, что на такую сумму была сломана строительная техника. В ходе судебных заседаний доводы компании не нашли своего подтверждения и дело было прекращено.

Экологические активисты, выступающие против прокладки трассы по выбранному маршруту, неоднократно подвергались насилию и запугиванию. Это и избивание

противников строительства дороги через лес, и организованные нападения бандитов на мирный лагерь защитников леса, и неадекватные действия органов правопорядка по отношению к защитникам леса. Все попытки активистов добиться расследования данных случаев на сегодняшний день ни к чему не привели.

3. Ленинградская область. Продажа земель, относящихся к особоохраняемой природной территории (ООПТ) «Поляна Бианки» под дачную застройку

Общественный активист Александр Сенотрусов направлял запросы в правоохранительные органы, в органы власти, в прокуратуру. В частности, Прокуратура подтвердила факт продажи 10 участков в водоохранной зоне Финского залива (в деревне Черная Лахта).

А. Сенотрусов был уволен из Центра детского творчества Лебяжинской средней школы, где вел краеведческую работу и был создателем патриотического кружка для детей.

9 декабря 2011 года на Сенотрусова напал неизвестный с бейсбольной битой. Скорая помощь, вызванная пострадавшим из города Ломоносова, отказалась приехать. Сенотрусова в больницу доставили друзья. В хирургическом отделении Сенотрусову поставили диагноз «Закрытая черепно-мозговая травма. Сотрясение головного мозга. Гематома на правом глазу. Перелом двух ребер. Частичная утрата зрения правым глазом». До сих пор зрение так и не восстановилось. Следствие по делу практически не ведется.

4. Свердловская область. Застройка сквера Верх-Исетском районе г. Екатеринбурга

Депутат городской Думы Екатеринбурга Максим Петлин боролся против незаконной застройки парка, направлял депутатские запросы в органы власти в прокуратуру, проводил митинги, информировал СМИ о положении дел.

22 февраля 2011 года в Екатеринбурге сотрудники ФСБ задержали Максима Петлина и обвинили в том, что он вымогал деньги у строительной компании за отказ от борьбы против вырубки парка для строительства на этом месте торгового центра.

Обстоятельства этого дела (представитель застройщика передал бывшему помощнику Петлина Пантелееву пакет, заявив, что это документы для депутата, но в пакете, как выяснилось, оказались деньги, и Пантелеев был тут же задержан сотрудниками ФСБ, а потом был задержан и Петлин) не оставляют сомнений в том, что имела место провокация.

Оперативные мероприятия проводили сотрудники ФСБ, к компетенции которых законом такие действия не относятся; а следствие ведет следственный комитет, хотя по нормам уголовного процесса – это подследственность органов внутренних дел.

После кратковременного освобождения, решением Октябрьского районного суда г. Екатеринбурга от 26 августа 2011 года Максим Петлин был арестован вновь. Суд назвал незаконным противодействие Петлиным строительству торгового центра в районе улиц Репина-Зоологической. Строительство ведется в парковой зоне и санитарно-защитной зоне кладбища. После ряда решений прокуратуры и Уставного суда, подтвердившего эти факты и отменившего изменения в Правила землепользования и застройки и признавшего незаконным перевод охраняемых земель в землю под строительство, только заинтересованность городских властей позволила застройщику сохранить разрешение на строительство. Само строительство коррупционно. В нарушение закона участок для строительства был выделен бесплатно.

В качестве еще одного основания для выбора меры пресечения суд называет угрозы в адрес «потерпевшего» – руководителя «Форум-групп» Воробьева. Уголовное дело по этому факту не возбуждено, доказательств, свидетельствующих о причастности Максима Петлина к «нападению», у следствия нет.

В настоящее время Максим Петлин находится в Следственном изоляторе г. Екатеринбурга.

Аналогичные случаи можно привести и по другим регионам:

- Новосибирская область, экологический активист Н.И.Кузнецов подвергся преследованию за его борьбу за ликвидацию последствий аварии на нефтепроводе Омск-Иркутск в 2008 г.
- Краснодарский край, экологические активисты Кирилл Гончаров и Сергей Менжеричкий были арестованы за проведение «Марша по украденному Черноморью» в июле 2011 возле участка соснового леса площадью около 10 гектар, который огорожен капитальным забором, перекрывающим доступ к морю в нарушение Водного Кодекса РФ.
- Самарская область, 14 февраля 2012 года в 17.50 двое неизвестных напали и нанесли травмы журналисту самарского правозащитного информационного агентства "Свобода" Александру Лашманкину, занимавшемуся проблемами застройки национального парка «Самарская Лука».

Совет считает опасным прецедентом участвовавшие факты давления на гражданских активистов. В связи с этим, **Совет считает необходимым незамедлительно:**

- обратиться к руководству МВД РФ с требованием провести расследование действий сотрудников полиции при задержаниях гражданских активистов.
- просить квалификационную коллегия судей Краснодарского края проверить действия судей, принимавших постановления об арестах перечисленных выше гражданских активистов и оставивших без удовлетворения их жалобы.
- провести прокурорскую проверку по фактам игнорирования и бездействия по обращениям граждан должностных лиц органов исполнительной власти, в которые эти обращения направлялись, рассмотрев вопрос о привлечении этих лиц к установленной законодательством ответственности
- провести изучение обстоятельств ущемления прав экологических активистов на объективное судебное разбирательство и судебную защиту
- Дать оценку фактам насилия, запугивания, нарушения законности, которые имели место по отношению к экологическим активистам выступающим против строительства автомагистрали через Химкинский лес
- Принять предусмотренные законодательством Российской Федерации, меры прокурорского реагирования по прекращению незаконно возбужденных уголовных дел в отношении гражданских активистов Газаряна С.В. и Витишко Е.Г.

Некоторые рекомендации по улучшению ситуации:

Давление на экологических активистов может быть снижено в результате развития российского экологического законодательства, присоединения России к важнейшим международным актам в области защиты окружающей среды, совершенствования правоприменительной практики и исключения коррупциогенных факторов из российского законодательства.

Для этого, в частности, необходимо:

1. Организовать обобщение судебной практики защиты судами экологических прав граждан и провести Пленум Верховного Суда Российской Федерации по вопросу нарушения экологического законодательства.

2. Кодифицировать российское экологическое законодательство и принять Экологический кодекс Российской Федерации.

3. Ратифицировать Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и присоединиться к

Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

4. Присоединиться к Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

5. Внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ, дополнив их статьями, дающими право общественным организациям обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан или неопределенного круга лиц в целях обеспечения прав на благоприятную окружающую среду.

6. Внести изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс РФ в части установления обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации особо опасных объектов.

7. Включить материалы независимой антикоррупционной экспертизы в перечень документов, которые должны быть представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы в соответствии с пунктом 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом передаваться на рассмотрение Государственной Думы должны все проведенные экспертизы (для того чтобы исключить составление «заказных» независимых экспертиз).

Экологическая оценка, общественные слушания и участие общественности в принятии решений

Неэффективность существующих инструментов оценки воздействия на окружающую среду *на ранних стадиях разработки* того или иного проекта, отсутствие реального учета мнения общественности (а не его имитации) зачастую являются одной из причин не только появления природоразрушающих проектов, но и возникновения социального напряжения в обществе.

Один из наиболее известных примеров игнорирования мнения общественности – ситуация с Химкинским лесом. Проблемы, аналогичные Химкинскому лесу, существуют практически вокруг всех крупных городов нашей страны, где происходит масштабное вовлечение лесов и других экосистем в хозяйственную деятельность. В одном только Подмосковье могут быть упомянуты и строительство объездной дороги вокруг Одинцово, и ситуация в Жуковском, и проект ЦКАД. По всей стране список таких зарождающихся социально-экологических конфликтов огромен.

Совет уверен, что основами конфликтов являются:

- отсутствие в законодательстве нашей страны обязательности учета общественного и экспертного мнения при разработке проектов подобного рода;
- отсутствие в нашей стране традиции цивилизованной и честной организации учета общественного и экспертного мнения;
- отсутствие понимания у чиновников и бизнесменов ценности природы и необходимости устойчивого развития с учетом социальных, экологических и экономических факторов.
- Члены Совета считают необходимым разработать механизмы учета мнений общественности и экспертного сообщества на ранних стадиях развития подобных проектов.

В связи с этим предлагается:

- Уделить повышенное внимание прохождению в Государственной Думе подготовленного рабочей группой Минприроды РФ совместно с НКО законопроекта "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования учета результатов оценки воздействия на окружающую среду при проведении государственной экспертизы проектной документации",
- Подготовить поправки в Положение о государственной экспертизе (утв. Постановлением Правительства РФ №145 от 05.03.2007г), устанавливающие перечень объектов госэкспертизы, для которых выполняется процедура ОВОС, и обязывающие проводить общественные слушания в рамках процедуры ОВОС для данных объектов. Установить, что при нарушении прав граждан на информацию о состоянии окружающей среды и права на участие в слушаниях, допущенные в ходе ОВОС, являются основанием для принятия отрицательного заключения государственной экспертизы.
- Обеспечить выполнение рекомендаций, изложенных в Обращении общественных организации от 22 декабря 2011 года к органам исполнительной и законодательной власти в связи с трагедией, произошедшей с буровой платформой Кольская в Охотском море. (Приложение 1)
- В зависимости от степени потенциального негативного воздействия решение о размещении особо опасных объектов принимать только при положительном решении референдума уровня муниципального образования или субъекта РФ (в том числе для объектов федерального значения)

Общественный экологический контроль

Одним из важнейших условий обеспечения конституционных прав каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (Ст.42 Конституции РФ) является экологический контроль.

Реальное обеспечение права на благоприятную окружающую среду, развитие гражданского общества **невозможно** без реального контроля соблюдения экологического законодательства и создания эффективных институтов гражданского участия.

В связи с этим предлагается в области общественного экологического контроля

Совет считает:

- Рекомендовать Правительству РФ разработать и принять административные регламенты, обязывающие должностных лиц всех органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль и надзор (в том числе МВД, прокуратуры, ОМС), взаимодействовать с гражданами и НКО, осуществляющими общественный экологический контроль с обязательной ответственностью за непринятие мер по сообщениям о нарушениях.

- Рекомендовать ГД РФ принять ФЗ «Об общественном экологическом контроле» на основе проекта, предложенного экологическими НКО.

- Обратиться к руководству МВД РФ с предложением рассмотреть вопрос о взаимодействии с НКО, осуществляющими общественный экологический контроль, в том числе с использованием механизмов ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка", в случае его принятия ГД РФ.

- Рекомендовать руководству специально уполномоченных органов по охране окружающей среды РФ (МПР и его подразделения) и субъектов РФ создавать условия для развития общественного экологического контроля, в том числе используя возможности ФЗ N 40 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

- Обратиться в ГД РФ с предложением внести изменения в ФЗ «О местном самоуправлении» и в ФЗ «Об охране окружающей среды» поправки, восстанавливающие муниципальный экологический контроль (надзор), а также полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и сбора экологической информации.

Совет обращает внимание на отсутствие в должной мере выполнения Поручения Президента (Пр-1640 от 06.06.10 пункт 1а) и Поручения Председателя Правительства (ВП-П9-3955 от 12.06.10, пункт 1) по развитию общественного экологического контроля и по повышению эффективности государственного экологического контроля. Подмена общественного экологического контроля внештатным ведомственным контролем, как сделано Росприроднадзором, не является выполнением Поручения Президента и не способствует развитию реальных институтов гражданского общества.

Доступ к информации

Необходимым условием защиты гарантированных Конституцией (ст. 18, 42) экологических прав граждан является доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды и воздействии на нее. Само право на эту информацию также гарантировано Конституцией (ст. 18, 24, 42). Однако в настоящее время граждане практически лишены возможности реализовать это право в полной мере. В первую очередь это связано с пробелами в законодательстве и отсутствием обязательных для органов власти регламентов предоставления такой информации. А в ряде случаев информация в соответствии с действующим законодательством или вне его рамок просто относится к категории конфиденциальной. Например, даже обобщенная информация о восстановлении лесов и о лесных пожарах в ряде регионов РФ не приводится Росстатом в связи с ее «конфиденциальностью».

В связи с этим рекомендуется:

- Сформировать рабочую группу с участием Совета, которая будет – на основании практики НКО и отдельных граждан– выявлять нормативные акты органов власти, противоречащие Федеральному Закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (№8-ФЗ от 9.02.2009), и выработать предложения по приведению их в соответствие федеральному закону, а также предложения по механизмам реализации указанного федерального закона в соответствии с наилучшими международными практиками.

- Разработать и принять законопроект о внесении изменений в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ от 6.10.2003) и иные законы в целях:

- ✓ установления полномочий и обязанностей органов местного самоуправления в области сбора экологической информации, необходимой для осуществления деятельности по территориальному планированию и управлению природными ресурсами, отнесённой к их предметам ведения.
- ✓ установления обязанностей органов государственной власти, осуществляющих государственный экологический мониторинг и экологический контроль, а также юридических и физических лиц, осуществляющих природопользование, по передаче экологической информации органам местного самоуправления.
- ✓ Организовать публичное обсуждение законопроекта в соответствии с Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. N 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

- Рекомендовать Правительству РФ разработать и реализовать организационные меры (включая подготовку нормативно-правовых актов) по передаче экологической информации, накапливаемой и создаваемой госорганами, в органы местного самоуправления.

- Разработать и принять законопроект о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливающий повышенную ответственность должностных лиц за непредоставление, несвоевременное предоставление экологической информации по запросам граждан, НКО и СМИ, а также в процессе оценки воздействия на окружающую среду и публичных слушаний, за предоставление неполной и недостоверной информации. Организовать публичное обсуждение законопроекта в соответствии с Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. N 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

- Разработать законопроект о внесении в Градостроительный кодекс нормы об отмене результатов слушаний в случае, если на них была представлена неполная или недостоверная информация или были нарушены права граждан на участие в обсуждении, гарантированные законом. Рекомендовать органам законодательной власти субъектов РФ разработать и принять соответствующие региональные законы.

- Создать рабочую группу Совета с участием представителей исполнительной, законодательной власти и представителей юридического сообщества по подготовке концепции законопроекта о внесении изменений в федеральное законодательство с целью определения типов исков о защите права на информацию, способов восстановления нарушенных прав, а также возмещения ущерба, причиняемого непредоставлением информации.

Деэкологизация законодательства

Начиная с 2001 года, в России произошли существенные изменения законодательства в области охраны окружающей среды, которые, в совокупности, привели к кардинальному изменению подхода к решению экологических проблем. При этом практически все появившиеся в этот период изменения фактически оказались направленными на деградацию экологическим систем, ухудшение качества окружающей среды, и, соответственно, условий жизни граждан. Важно отметить, что произошло не только смягчение требований в области природопользования при осуществлении различных видов деятельности связанных со снижением биоразнообразия, осуществлением лесопользования, использованием особо охраняемых природных территорий и водных ресурсов, обращением с отходами и радиоактивными веществами. Параллельно со смягчением этих требований из законодательства был исключен ряд норм, направленных на функционирование государственного экологического контроля. При этом практически полностью исключена возможность участия общественности в принятии решении о реализации экологически опасных проектов, а во многих случаях – даже возможность получения достоверной информации о намечаемой деятельности, которая может быть потенциально опасной для окружающей среды и здоровья граждан. В совокупности все эти изменения поставили состояние дел с охраной природы в России на уровень близкий к критическому.

Ниже представлены наиболее существенные изменения законодательства, введенные в период с 2001 по 2009г.

<i>Требование законодательства</i>	<i>Введено</i>	<i>Отменено</i>
Права общественных инспекторов охраны природы на составление протоколов об административных	1960	2002

правонарушениях		
Запрет ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств	1991	2001, 2007
Обязательность проведения государственной экологической экспертизы, в отношении любой намечаемой и иной деятельности В 2008 г. восстановлена обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектной документации: объектов, планируемых на землях особо охраняемых природных территорий проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I – V класса опасности	1991	2006
Право государственных инспекторов охраны природы на выдачу предписаний о приостановлении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства, а также финансирования указанной деятельности	1991	2005
Запрет на изъятие или прекращение права пользования земельными участками в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения (на время подготовки и проведения зимних олимпийских игр в Сочи).	1991	2007
Запрет деятельности, ведущей к сокращению численности растений, занесенных в Красную книгу РФ или субъектов РФ и ухудшающей среду их обитания (на время подготовки и проведения зимних олимпийских игр в Сочи).	2002	2009
Ограничения на проведение рубок леса в защитных лесах (для размещения объектов, необходимых для проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" (саммит АТЭС) в Владивостоке в 2012 году)	1993	2009
На землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов	1995	2006
Запрет на строительство, реконструкцию и эксплуатацию физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений и объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.	1995	2006
Ширина водоохранных зон устанавливается не менее минимальной решением органов исполнительной власти субъекта РФ	1995	2006

Обязательность перевода земель лесного фонда в другие категории земель решением Правительства РФ для строительства линейных сооружений, гидротехнических сооружений, деятельности по разведке и добыче полезных-ископаемых	1997	2007
Запрет перевода земель лесного фонда, на которых расположены лесопарки, в земли иных категорий	2001	2009
Права, обязанности и ответственность муниципальных инспекторов в области охраны окружающей среды	2004	2005
Оценка воздействия на окружающую среду проводится ... с участием общественных объединений	2002	2006
Наличие специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, программы охраны атмосферного воздуха и мероприятия по его охране, финансирование программ охраны атмосферного воздуха и мероприятий по его охране	1999	2004
Запрещено относить к информации с ограниченным доступом...документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно - эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом	1995	2006

Негативные последствия от некоторых изменений уже очевидны не только для специалистов в области охраны окружающей среды. В частности, фактически полная отмена обязательной государственной экологической экспертизы планируемой хозяйственной деятельности привела к появлению экологически опасных производств, чье негативное воздействие на окружающую среду существенно превышает безопасные уровни. В 2008 г. часть из требований, связанных с экологической экспертизой была восстановлена, однако очевидно, что этого недостаточно. Для выведения природоохранной функции государства из кризиса и обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду необходим комплексный пересмотр указанных выше изменений федерального законодательства, направленный на восстановление баланса между интересами бизнеса и общества, а также возрождение системы государственного экологического контроля и предупреждения негативного воздействия на окружающую среду. При этом решение вопросов, связанных с охраной окружающей среды и воздействием на неё, должно основываться на принципах транспарентности и обеспечения возможности участия граждан в принятии решений.

В соответствии с поручением Президента по итогам заседания президиума Государственного Совета Российской Федерации от 6 июня 2010 года с активным участием неправительственных организаций были подготовлены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», которые были рассмотрены и поддержаны на заседании

Правительства Российской Федерации 16 февраля этого года. Члены Совета и рабочей группы Совета по экологическим вопросам выражают опасение в том, что этот документ может постигнуть грустная судьба «Экологической доктрины Российской Федерации» 2002 года, которую как кость бросили экологическому сообществу. Доктрина не остановила разрушение государственного управления в области охраны окружающей среды и деэкологизацию экологического законодательства нашей страны и не помешала реализовывать утопическую и ошибочную концепцию повышения инвестиционной привлекательности России путем «экологического демпинга» вместо борьбы с коррупцией и замены административного регулирования менее коррупционными экономическими и рыночно-ориентированными механизмами природоохранного регулирования. На «Экологическую доктрину» ни разу не обратили внимания ни при разрушении экологической экспертизы при принятии новых «Лесного кодекса» и «Градостроительного кодекса», ни при разрушении системы платежей за загрязнение окружающей среды и системы экологических фондов, которые были гораздо менее коррумпированным и более эффективным инструментом модернизации предприятий загрязнителей.

Только в случае установления конкретных сроков и показателей экологическая политика сможет стать реальным инструментом экологической модернизации экономического развития страны и повышения глобальной конкурентоспособности ее экономики. В противном случае страна и дальше будем жить в условиях, когда под давлением крупного бизнеса, в первую очередь – госкомпаний, будут вновь и вновь переноситься и отодвигаться как сроки внедрения международных экологических стандартов, такие как Евро-4 и Евро-5, так и прямые поручения руководителей России – например, по 95% использованию попутных нефтяных газов. Очевидно, что в случае сентябрьского 2011 г. переноса сроков по переходу на стандарты «Евро-3» и «Евро-4» для моторных топлив и двигателей, Правительство занималось экологическим демпингом в пользу «приближенных» госкомпаний. Одновременно оказался наказанным рублем частный бизнес, вложивший миллиарды рублей в новые технологии и современное оборудование. В результате компании, проявившие себя в качестве «ответственных корпоративных граждан», оказываются поставленными в худшие конкурентные условия, а инвесторы в очередной раз получают противоречивый сигнал в отношении целесообразности вложений в модернизацию и экологизацию производственных мощностей. Частные компании, вынужденные честно конкурировать и на внутреннем, и на мировых рынках и поэтому строящие свое управление и стратегию развития в соответствии с международными экологическими стандартами, успешно достигают директивных показателей и использования ПНГ, и внедрения стандартов «Евро-4» и «Евро-5» для моторных топлив. Тогда как госкомпании, осознанно занимающиеся «экологическим демпингом», оказываются неспособными достичь этих же экологических показателей или целенаправленно их игнорируют. Можно также говорить о том, что лоббируемые госкомпаниями изменения в сроках введения новых экологических стандартов являются попытками скрыть ошибки в стратегическом корпоративном планировании или осознанную ставку на нечестную конкуренцию.

Совет считает необходимым прекратить практику по де-экологизации законодательства и предпринять меры по восстановлению отмененных экологических норм. Кроме того, Совет считает необходимым:

- Принять Президентским указом «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»
- Указ должен предусматривать разработку и утверждение Правительством **плана действий по реализации и определение целевых показателей (индикаторов) реализации «Основ государственной политики в области экологического развития**

Российской Федерации на период до 2030 года», достижение которых и должно служить основой оценки деятельности Правительства по ее реализации

- Создать рабочую группу Совета с участием представителей исполнительной, законодательной власти и представителей общественности для оценки экологических последствий произошедших изменений законодательства и подготовке предложений по восстановлению отмененных экологических норм
- Ввести обязательность государственной экологической экспертизы всех законопроектов

Загрязнение окружающей среды в России

Государственные доклады и различного рода выступления обычно оперируют цифрами за 1-2, иногда 3 года. Практически никто не рассматривает динамику за 10-15 (и тем более 20) лет. За такие периоды различные показатели, характеризующие состояние окружающей среды колеблются (что-то показывает улучшение, что-то ухудшение), но в результате «естественных» колебаний такого рода информация не позволяет понять общие тенденции.

Для оценок тенденций были сведены вместе сведения об изменении некоторых параметров, характеризующих окружающую среду за 10-20 лет. Естественно, выбраны только некоторые интегральные характеристики, поэтому доклад не претендует на полный охват проблематики. Тем не менее, приводимые данные дают общее представление, так как интегрируют в себя многие частные характеристики (например, превышение или отсутствия превышения среднегодового ПДК в городах основывается на основании измерения концентраций значительного числа загрязняющих веществ).

Утечка нефти

Нефть – основной (или один из основных) источник доходов России. Существенная часть нефти не доходит до нефтеперерабатывающих заводов, так как вытекает из трубопроводов. Количество порывов трубопроводов (связанных с добычей нефти), о которых отчитываются нефтяные компании, не только не падает, но в целом (при некоторых колебаниях) растет за последнее десятилетие. За 10 лет количество порывов выросло примерно на 30 % и в 2010 г. составило около 28 тысяч. Растет и удельное количество порывов (т.е. количество порывов на млн. тонн добытой нефти).

Объемы разливаемой нефти (по непрямо́й оценке) также не падают. Реки выносят в Северный Ледовитый океан около 500 тысяч тонн нефти. При этом за период с 1997 г. этот объем также колеблется, но сохраняется. Учитывая, что до океана доходит (в зависимости от реки) 5-10 % нефти, разлившейся на поверхность, то общий объем разлитой нефти может быть оценен в 5-10 миллионов тонн.

При этом нефтяные компании за год отчитываются о не более чем 10-20 тысяч тонн нефти, которая разлилась и попала в окружающую среду. Таким образом, расхождение отчетных данных с реальностью составляет сотни раз. Стоит также отметить, что плата за сверхнормативный сброс нефтепродуктов составляет лишь немного большую сумму, чем цена нефти на международном рынке.

Стоит также отметить недоступность информации, связанной с разливами нефтепродуктов и порывами трубопроводов. Так, в открытых источниках нет ни данных о порывах трубопроводов в разрезе компаний, ни данных об объемах разлитой нефти. Из всех компаний самостоятельно приводит данные о разливах только Роснефть. Информация о выносе нефтепродуктов Северными реками приводится только в одном

ежегоднике, который не распространяется в электронной форме, его тираж составляет менее 250 экземпляров. Он отсутствует во всех крупных библиотеках страны (в том числе и в Российской государственной библиотеке).



Загрязнение воды

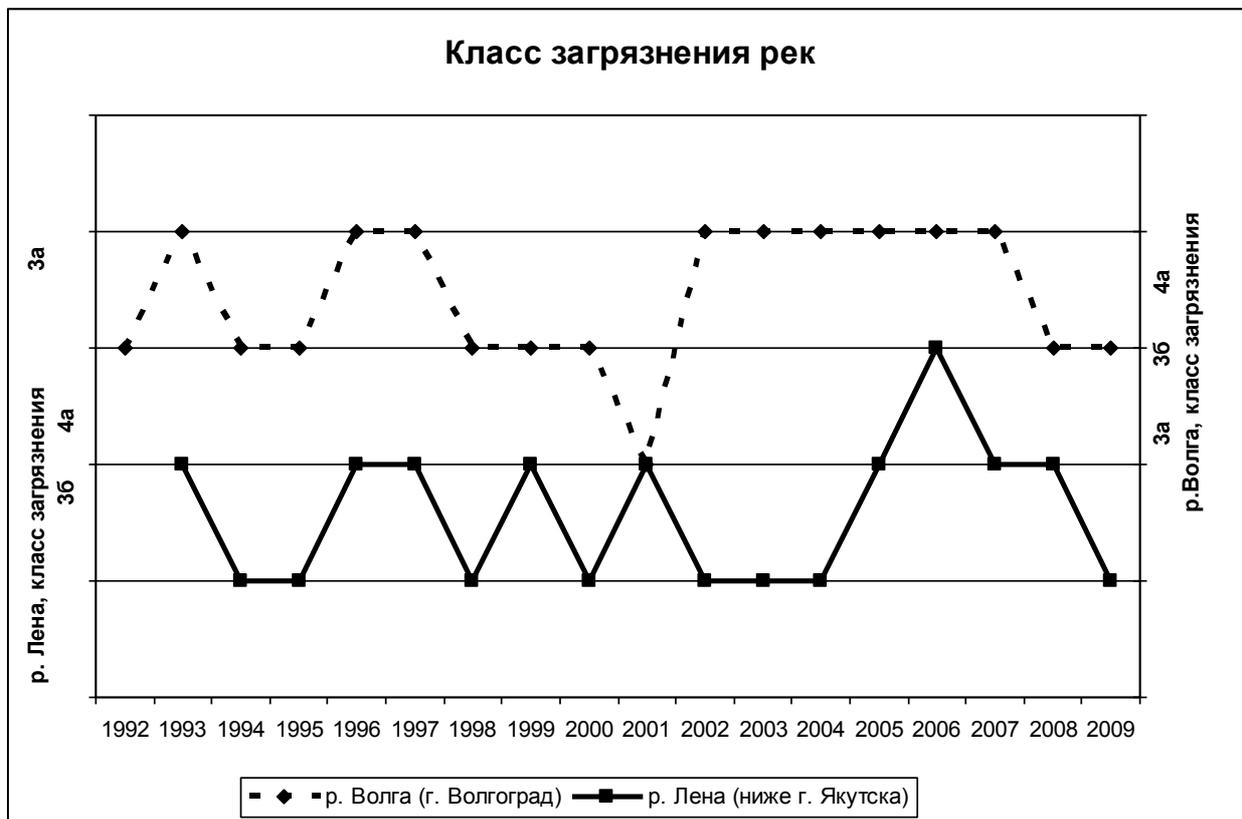
Россия занимает второе место по запасам пресной воды. Однако, ее качество за последние годы не улучшается. По отчетам (предоставляемым предприятиями и собираемыми органами статистики), сбросы подавляющего количества загрязняющих веществ уменьшились за последние десять – двадцать лет. Однако, по данным наблюдений Росгидромета, какого-либо заметного улучшения состояния крупных рек не наблюдается.

Так, классы качества воды (интегральная характеристика, определяемая Росгидрометом) в крупнейших реках страны несколько колеблются, но в целом остаются неизменными. Другой параметр – количество случаев экстремально высокого и высокого загрязнения поверхностных вод РФ показывает (опять же с некоторыми колебаниями) 25 % рост за последние 10 лет. В 2010 г. этот показатель достиг максимума по - крайней мере с 1994 г.

Еще одна интегральная характеристика, близкая к людям – доля проб источников централизованного водоснабжения, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям (проще говоря, доля проб, в которых обнаруживается превышение ПДК хотя бы по одному из загрязнителей). Эта величина практически не меняется с 1996 года, колеблясь между 26 и 29 % (для сравнения – в 1984 г. она составляла 15 %), при небольшом росте за последние 5-6 лет.

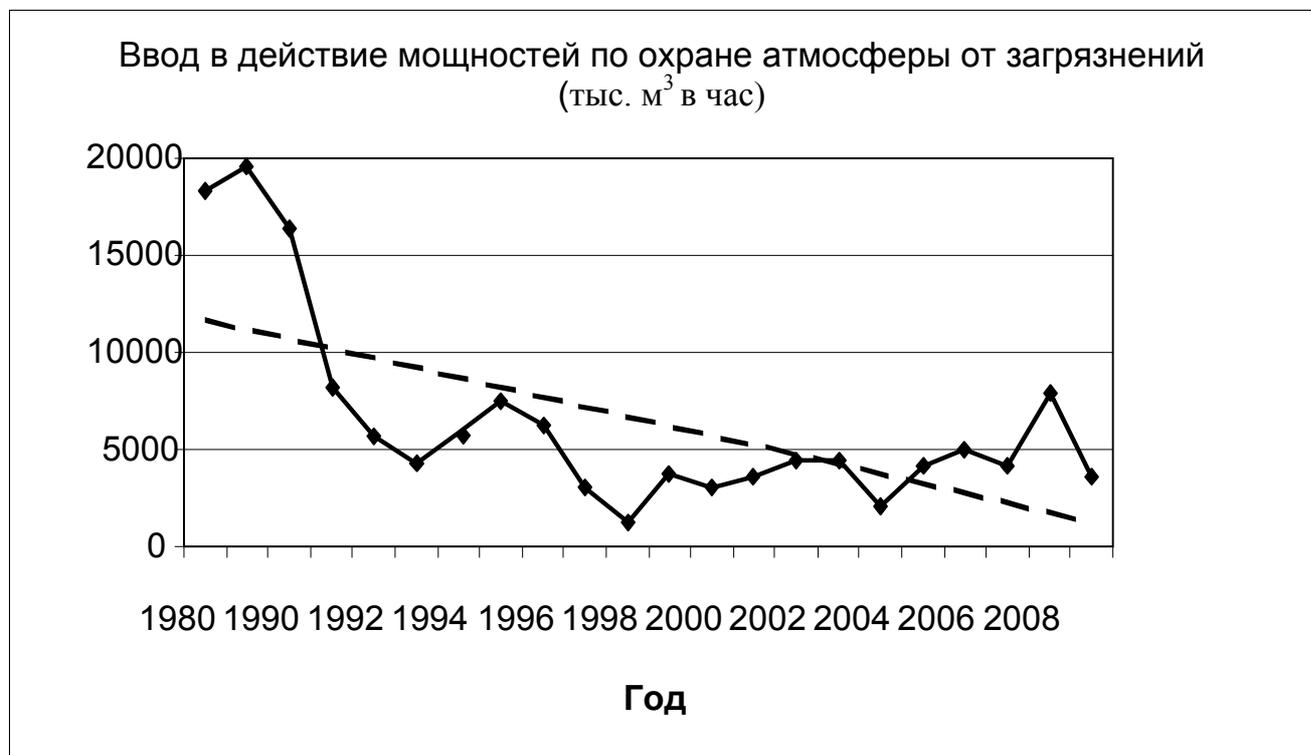
Противоречие между данными измерений и отчетами, собираемыми органами государственной статистики может быть вызвана, в том числе тем, что в органы государственной статистики предоставляются те же данные, которые используются при расчете платы за сбросы, выбросы и захоронение отходов. Естественно, даже несмотря на малые и, следовательно, неэффективные размеры платежей, хозяйствующий субъект постарается снизить платежи до минимума. Показательно, что платежи за сбросы крайне малы.





Строительство очистных сооружений

Еще одним показателем является ввод в действие очистных сооружений. Это показательно не только демонстрацией сокращения вводимых мощностей, но и возможностью оценить за какой количество лет можно очистить все неочищенные выбросы от стационарных источников в России – много десятков лет. При этом не существует (по крайней мере авторам неизвестно) об очистных сооружениях, которые могут эксплуатироваться 100 лет. Кстати, для строительства очистных сооружений для очистки всей недостаточно очищенной воды потребуется чуть меньше времени, но все равно многие десятки лет. Однако и такая продолжительность эксплуатации очистных сооружений авторам неизвестна. Таким образом, при нынешних темпах ввода в строй очистных сооружений, в относительно недалеком времени старые очистные сооружения начнут прекращать деятельность, а новые будут строиться со скоростью недостаточной для замещения выбывающих. При этом нужно понимать, что значительное число загрязняющих веществ в принципе не может быть очищено на очистных сооружениях. Эти токсиканты следуют транзитом через очистные сооружения, попадая в водоемы. Эта проблема может быть решена только модернизацией производственных процессов, замещением опасных компонентов производственного сырья, введения ограничения или запрета на ряд химических веществ в товарах повседневного спроса. Аналогичную картину мы, по сути, видим с заменой трубопроводов. Эта скорость настолько низка, что не позволяет заменять трубопроводы, которые уже неспособны работать безаварийно.



Загрязнение воздуха

Не менее демонстративны некоторые интегральные показатели загрязнения воздуха в городах. При этом данные о выбросах и сбросах конкретного предприятия в соответствии с введенным с 2006 году Законом о государственном статистическом учете являются конфиденциальными и не предоставляются даже живущим рядом людям (в том числе через суд).

Количество городов, в которых среднегодовая концентрация одного или нескольких загрязняющих веществ больше 1 ПДК (предельно допустимой концентрации), за последние 10-15 лет не уменьшилось. В 2010 году таких городов было 207. Стоит подчеркнуть, что ПДК устанавливается именно исходя из того, что его превышение недопустимо и (потенциально) может нанести вред здоровью.

Еще одним показательным примером может служить ситуация в г. Норильске. В Норильске выбрасывается (по массе) примерно 10 % выбрасываемых в России загрязняющих веществ. Предприятия ОАО ГМК «Норильский никель» несут ответственность за примерно половину всех выбросов оксида серы в стране. Однако, с 2003 г. и до настоящего времени, **«в связи с аварийным состоянием помещения, в котором располагалась комплексная лаборатория мониторинга загрязнения окружающей среды г. Норильска, наблюдения за загрязнением окружающей среды города территориальным подразделением Росгидромета не проводятся. Государственная наблюдательная сеть за загрязнением атмосферного воздуха г. Норильска законсервирована»**. Сложно представить себе, что за 9 лет не нашлись ресурсы, чтобы привести в порядок аварийное помещение (особенно учитывая важность измерений именно в Норильске). Отдельные измерения проводит подразделение Роспотребнадзора, но на основании его измерений невозможно предъявить к оплате нанесенный ущерб.



Отходы

Все годы наблюдается постоянный рост образования отходов. Скорость их роста выше скорости роста ВВП (см. график)



С 2003 года рассматривается образование всех отходов (включая малотоксичные), так как изменилась методика их учета. Колебания от года к году отчетных данных по токсичным отходам, заставляют сомневаться в адекватности отнесения отходов к различным классам (так, трудно представить каким образом количество образующихся самых опасных отходов может за один год упасть в два раза, а потом возрасти в полтора). Однако скорость роста общего количества отходов (включая малотоксичные)

демонстрирует «эффективность» российской промышленности в области генерации отходов и ее неумение обращаться с отходами.

Твердые бытовые отходы

Сложившаяся на сегодняшний день в России ситуация в области обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО), может привести к опасному загрязнению окружающей среды и создать реальную угрозу здоровью населения.

Ежегодно в России образуется порядка 35-40 млн.тонн ТБО или порядка 200 млн.м.куб., что составляет около 10 % от всех ежегодно образующихся отходов. Следует отметить, что указанный объем – это только то, что «производит» население. Вместе с этим ТБО образуется от предприятий малого и среднего бизнеса, нежилого фонда, крупных производств и т.д., поэтому реальная цифра гораздо больше.

Практически весь указанный объем в дальнейшем размещается на полигонах ТБО, санкционированных и несанкционированных свалках, и только 4-5% указанного объема вовлекаются в переработку.

Также следует обратить внимание на то, что количество специально обустроенных мест под размещение отходов – полигонов ТБО в целом по стране около полутора тысяч (1399), что в разы меньше, чем даже санкционированных свалок которых чуть больше 7 тысяч (7153). А количество несанкционированных свалок, которые следует расценивать как уже накопленный за истекшие десятилетия прошлый экологический ущерб, по состоянию на август текущего года превышает и указанную цифру в 2,5 раза и составляет 17,5 тысяч. Все указанные объекты размещения ТБО занимают площадь порядка 50,0 тыс.га. (47,7 га).

Как упоминалось выше, основным образователем твердых бытовых отходов (ТБО) на территории РФ является население. Обращение с отходами на территории населенных пунктов, за крайне редкими исключениями, производится с нарушением действующего законодательства. Что является одной из основных причин в создании сегодняшней тяжелой ситуации, связанной с образованием ТБО и их экологическим воздействием в результате хаотичных и бессистемных мер по обращению с ними.

Таким нарушением действующего законодательства является не выполнение положений СанПиН 42-128-4690-88 "Санитарные правила содержания территорий населенных мест", который требует наличия и выполнения населенным пунктом Генеральной схемы очистки территории, утвержденной надлежащим образом (местным законодательным органом).

Генеральная схема очистки территорий населенных пунктов разрабатывается в составе градостроительной документации и утверждается органами местного самоуправления по согласованию с органами жилищно-коммунального хозяйства и санитарно-эпидемиологической службы. Генеральная схема должна обеспечивать организацию рациональной системы сбора, хранения, регулярного вывоза отходов и уборки территорий.

Генеральная схема определяет объемы работ, методы сбора, удаления, обезвреживания и переработки бытовых отходов и приравненных к ним отходов, необходимое количество спецмашин, механизмов, оборудования и инвентаря для системы очистки и уборки городских территорий, целесообразность строительства, реконструкции или расширения объектов, очередность выполняемых мероприятий.

Но даже наличие Генеральной схемы обращения с отходами не дает гарантии решения проблемы ТБО. Так, обсужденная на секции «Управление отходами» рабочей группы по вопросам охраны окружающей среды Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII зимних Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи, XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в Казани и утвержденная мэром г. Сочи Генеральная схема обращения с отходами не выполняется, что уже приводит к серьезному воздействию на окружающую среду объектов по размещению отходов.

Так, не реализованы требования генеральной схемы об организации селективного сбора ТБО, не решается вопрос переработки осадков сточных вод и т. д.

Отсутствие широкомасштабного отдельного сбора и пропаганды его среди населения приводит к тому, что один из ключевых элементов генеральной схемы, Сочинский мусороперерабатывающий комплекс не может выйти на заданные параметры по отбору вторичного сырья и, в настоящее время, работает, фактически как станция мусороперегрузки при двухстадийной системе вывоза ТБО на полигон в Лоо.

Необходимость отказа от мусоросжигания

Отсутствие обоснованного подхода к обращению с ТБО в г. Москве уже сейчас вывело мусоросжигательные заводы (МСЗ) города на первые места по количеству жалоб населения на их функционирование. Ситуация не существенно различается в других крупных городах.

Тема сжигания мусора и его воздействия на окружающую среду и здоровье человека многократно обсуждалась на всех уровнях государственного управления, включая лично Президента России, но прогресса в решении данной проблемы до настоящего времени не достигнуто.

Опасность выбросов существующих МСЗ (на примере г. Москвы) подтверждается Министром природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутневым. В письме председателю совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Э.А. Памфиловой за № 01-12-06/8192 от 17.06.2009 г. сообщается: «Суммарные выбросы трех МСЗ в Москве составляют 970 тонн/год: диоксид азота — 545,3 тонны/год, оксид углерода — 129,6 тонны/год, хлористый водород — 48,3 тонны/год, сернистый ангидрид — 29,5 тонны/год, пыль — 50,3 тонны/год, соединения фтора — 1,5 тонны/год, диоксины и фураны 161,15 грамм/год». Удивляет здесь только то, что Ю.П. Трутневым пропущены выбросы диоксида углерода в количестве не менее 700 тыс. тонн/год. Не оцененными также оказались приведенные в письме выбросы диоксинов и фуранов. В своем письме Ю.П. Трутнев сообщает, что всего три сравнительно небольших МСЗ Москвы выбрасывают 161 г диоксинов в год. Для сравнения - согласно данным Министерства экологии Германии, суммарная эмиссия диоксинов и фуранов в 2000 г. составляла от всех источников 70 грамм в год.

Рекомендации по обращению с ТБО

Таким образом, можно предложить следующие выводы и рекомендации для выхода из описанных выше ситуаций.

В качестве основной рекомендации считаем необходимым подчеркнуть, что выбор технологий обращений с ТБО должен осуществляться в соответствии с Генеральными

схемами обращения с отходами, составленными на основе концепций обращения с отходами. Важно отметить, что Генеральная схема обращения с отходами – необходимый разрешительный документ для ведения санитарной очистки населенного пункта.

Так как концепция является документом, который предполагает стратегическое развитие системы обращения с отходами на многие годы вперед, то необходимо использовать максимально новаторские подходы, которые способны решить проблему с отходами. Поэтому, необходимо при разработке концепции исходить из следующего принципа - то, что принято называть отходами — это потенциально полезные ресурсы, лишь находящиеся в неправильном месте и в неправильное время. Таким образом, отходы - это скорее проблема не только чисто технологическая и экологическая, но также и экономическая и социальная.

Все материалы и вещества, которые не могут более использоваться в одном процессе, должны находить применение в других процессах, желательно еще до того, как превратятся в «отходы», причем с минимальными потерями своих полезных свойств.

В этом и заключается принцип, который является одним из обязательств России при подготовке и проведении Олимпиады в г. Сочи, который внедряется сейчас там (может быть не благодаря, а вопреки) и обозначается термином «Zero Waste», имеющий двоякий перевод на русский язык: как «ноль отходов» и «ноль потерь».

Zero Waste подразумевает не срочное прекращение захоронения отходов на полигоне, а тенденцию к этому: постоянное сокращение поступления отходов на полигоны с одновременным постоянным ростом сохранения их полезных свойств.

Самый главный принцип концепции «Ноль отходов» состоит в том, что в определенный момент реализации стратегии рост образования отходов должен быть остановлен и далее необходимо предпринимать меры по снижению объема образования отходов.

Именно принцип «Ноль отходов» должен быть основой концепции обращения с отходами. Такую концепцию нельзя считать несбыточными мечтами, фантастикой и т.д. Более того, Россия уже заявила такой способ обращения с отходами для всего мира пусть в одном отдельно взятом городе. В таком городе, как Сан-Франциско уже сейчас достигнут показатель 70 % переработки отходов и к 2020 они планируют достичь «Ноль отходов». Внедрять его они начали в середине 90-х годов. Таким образом, у них уйдет около 25-30 лет на его достижение. Принимая во внимание, что мы можем использовать существующие наработки, которые уже есть, можно предположить, что за 15-20 лет можно тоже этого достичь. Это также можно сделать одним из индикаторов реализации концепции.

Наиболее эффективными способами обращения с отходами являются те, которые должны обеспечивать максимальное снижение объема за минимальную стоимость. И в решении проблемы отходов необходимо применять в первую очередь наиболее экономичные способы, и лишь потом более дорогие. Например, как это было показано на примере г. Сочи, комплексная сортировка и механо-биологическая переработка отходов со складированием стабилизированных отходов требует капитальных затрат в размере 150-200 долларов за тонну, а сжигание с захоронением отходов сжигания 400-500 долларов. Объемы отходов этих методов в обоих случаях сопоставимы.

Индикаторами успешности реализации концепции должны стать целевые показатели по снижению объемов образования отходов, их повторному использованию,

вторичной переработке отходов (как это сделано в соответствующей директиве ЕС). Причем необходимо установление плановых целевых показателей как по региону в целом, так и по каждому району в частности, с введением штрафных санкций за их неисполнение. Дополнительным показателем должен стать объем отходов, переработанный на рубль инвестиций.

Нужно отметить, что сжигание отходов принципиально не подходит для реализации принципа Zero Waste: оно значительно сокращает объем отходов (но не до нуля и с одновременным ростом токсичности), но при этом МСЗ уничтожают полезные свойства материалов и не производят «серой» энергии, заключенной в материалах и изделиях, превратившихся в «отходы»¹.

Чтобы как можно больше экономить ресурсов и энергии, необходимо избирать методы обращения с отходами, находящиеся как можно ближе к началу жизненного цикла продукта, и как можно дальше от его конца. С этой точки зрения общепризнана следующая иерархия методов обращения с отходами, в порядке снижения ценности:

- избежание образования отходов;
- повторное использование товаров без их переработки;
- вторичная переработка с восстановлением материалов, или рециклинг;
- обезвреживание (например, компостирование смешанных отходов с последующим захоронением компоста);
- захоронение (размещение).

Нельзя оставлять без внимания население, как один из ключевых элементов обращения с отходами. Оно и есть тем самым объектом экопросвещения, который будет ключевым элементом обращения с отходами не только в быту, но и на производстве. Поэтому, если заработает система обращения с отходами, то и на производстве решать проблему отходов будет легче, так как любое нововведение будет успешно реализовываться только тогда, когда оно понятно и персонал мотивирован.

Люди, проживающие на радиоактивно-загрязненных территориях

Ряд территорий России существенно загрязнена радиоактивными веществами в том числе результате аварий, происходивших в 50-е-80-е годы прошлого столетия. На этих территориях до сих пор проживают люди. В первую очередь это загрязнения от катастрофы на Чернобыльской АЭС и от аварий на ПО Маяк в Челябинской области.

Ярким примером является Муслюмово – радиационно загрязненный населенный пункт, который не переселяли более 40 лет, несмотря на высокий уровень загрязнения. В последние годы удалось переселить часть жителей села (несмотря на связанный с этим переселением коррупционный скандал). За пределы Муслюмово в последние годы было переселено около 450 семей. Однако, часть семей была перемещена в пределах практически того же населенного пункта – Новое Муслюмово (правда, в основном в новые дома). Жители Нового Муслюмова живут в загрязненной зоне они также должны быть переселены (около 700 семей).

¹ Приведем пример:

Сжигание 1 тонны мусора позволит получить от силы 240 кВтч электроэнергии.

Между тем, 1 тонна мусора содержит, примерно:

- 400 кг бумаги. Их переработка предотвратит вырубку 5-и деревьев, а также сэкономит 500 кВтч электроэнергии.

- 17 кг алюминия. При переработке мы предотвратим выброс в атмосферу 500г токсичных веществ, сэкономим 260 кВтч электроэнергии.

- 260 кг пищевых отходов. Переработав их в биогаз, можно получить около 60 кВтч электроэнергии а также удобрения для сельского хозяйства.

Итого: на переработке мы сэкономим 850 кВтч электроэнергии, и это не предел. Кроме того, произойдет снижение вредных выбросов и экономия природных ресурсов.

Кроме жителей Муслюмово в Челябинской области на загрязненных территориях находится еще ряд поселков - Новое Муслюмово, Бродоколмак, Русская Теча, Нижнепетропавловское, Татарская Караболка, Новогорный. Жители этих населенных пунктов находятся в условиях, близких к условиям переселенного Муслюмово. На наш взгляд, они также должны иметь право на переселение. Всего в этих поселках живет около 2000 семей.

Аналогичная ситуация существует и в ряде других областей, где территории загрязнены в результате взрыва на Чернобыльской АЭС.

В связи с этим представляется необходимым провести повторную оценку загрязненности территорий и риска проживания людей и на ее основании принять соответствующую государственную программу по переселению. Такая оценка должна проводиться специалистами, не связанными прямо или косвенно с Росатомом и ассоциированными с ним предприятиями, с участием общественности и членов Совета.

Общие выводы

Экологическая ситуация в стране достаточно плоха. Однако, пока ее нельзя оценивать как катастрофическую. При этом несмотря на улучшение по отдельным показателям, в целом (при использовании интегральных оценок) ситуация не только не улучшается, а по целому ряду показателям ухудшается. А вот система охраны окружающей среды в России находится в катастрофическом состоянии. Можно также оценить как кризисное отношение к охране окружающей среды как власти, так и населения страны. И этот кризис неизбежно приведет нас к экологическому кризису.

Поэтому крайне важно не дать продолжить уничтожать природу России.

Для этого в качестве первых шагов необходимо:

- воссоздать единый орган по охране окружающей среды
- восстановить государственную и общественную экологические экспертизы в отношении, по крайней мере опасных объектов
- обеспечить доступ к экологической информации гражданам и муниципальным властям
- ввести в Российской Федерации общедоступный регистр выбросов и переноса загрязнений, основанный на принципах и практиках признанных мировым сообществом
- обеспечить общественное участие при рассмотрении экологически потенциально опасных проектов, в том числе не декларативный, а реальный референдум
- переработка Лесного кодекса.
- подъем платежей за сбросы, выбросы и захоронение отходов вместо пересмотра системы платежей
- принятие закона об отходах направленный, в первую очередь, на уменьшение образования отходов и на их вторичное использование (в том числе вводящего залоговую стоимость на емкости и тару).

Защита морей от нефтяного загрязнения

Комитетом по природным ресурсам Государственной Думы был разработан проект Федерального закона **о защите морей от нефтяного загрязнения**, практически полностью соответствующий требованиям НКО.

Согласно поручениям Президента (пункт 1 Поручений Пр-1640 от 06.06.10 и 1 в) Поручение от 21.06.2011 по итогам заседания Президиума Госсовета РФ от 09.06.11 срок 15 июля 2011.) Правительству поручено учесть этот законопроект. Однако действия Правительства не соответствуют поручениям Президента. Так Правительством в Государственную Думу внесен законопроект проект, в котором два федеральных закона («О континентальном шельфе Российской Федерации и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации») дополняются лишь двумя аналогичными статьями об особенностях эксплуатации сооружений, установок, подводных трубопроводов и проведения буровых работ. 20 сентября 2011 г этот законопроект принят в 1 чтении.

В связи с этим Совет обращается к Президенту РФ с просьбой дать поручение Правительству РФ при подготовке проекта федерального закона ко вторым слушаниям в Государственной Думе ФС РФ учесть в проекте федерального закона положения законопроекта, подготовленного Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ в полном соответствии с поручениями Президента РФ.

«Зеленый рост» и экономические задачи

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, Конференция по устойчивому развитию «Рио+20» пройдет с 20 по 22 июня 2012 года в Бразилии. Ее тема: «Зеленая экономика - как двигатель устойчивого развития». В статье Владимира Путина «О наших экономических задачах»² слова «зеленая экономика» и экология отсутствуют, только вначале вскользь говорится об угрозах природной среде. Статья свидетельствует об отсутствии понимания того, что конкуренция по показателям экологической ответственности и энергоэффективности становится мейнстримом в 21 веке: компании, вынужденные по требованиям государств и потребителей нести экологические издержки, хотят обеспечить равные условия глобальной конкуренции.

17 мая 2000 года была ликвидирована независимая от ресурсных ведомств Госкомэкология. Само существование природоохранного ведомства мешало реализации стратегии «экологического демпинга» как якобы конкурентного преимущества для привлечения европейских инвестиций, поскольку страны Центральной и Восточной Европы не могли снижать экологические стандарты ниже директив ЕС, а Китай не обладал рядом технологий, существовавших в СССР. Снижение стандартов и разрушение экологического регулирования в стране рассматривались как более «легкая» и быстрая альтернатива улучшению инвестиционной привлекательности России путем борьбы с коррупцией и реформирования административного экологического регулирования в сторону менее коррупционных экономических механизмов. Ставка на «экологический демпинг» не оправдалась.

Отсутствие современного природоохранного регулирования привело к ухудшению экологической репутации российской экономики и бизнеса. Россия заняла последнее место в рейтинге, ранжирующем 132 страны мира по степени успешности их экологической политики в 2000-2010 годах (рейтинг составлен при поддержке Всемирного экономического форума и представлен в этом году в Давосе³). Разрушение природоохранного регулирования способствует консервации наименее энергоэффективных и отсталых производств и технологий.

Такая политика не является преимуществом в конкуренции за инвестиции и рынки, а воспринимается как осознанная политика экологического демпинга. Это приводит к

² Ведомости, 30.01.2012, 15 (3029)

http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/274921/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah

³ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f7585e52-45e5-11e1-acc9-00144feabdc0.html>

тому, что наиболее «удобные» для экономики «длинные и дешевые» инвесторы, в частности пенсионные фонды, избегают инвестировать в Россию. Следует упомянуть решение Минфина Норвегии об исключении из Пенсионного фонда страны (The Government Pension Fund – Global) акций российского ОАО ГМК «Норильский никель» (2009 г.) на основании того, что деятельность компании влечет за собой выбросы неприемлемого количества двуоксида серы и тяжелых металлов. Аналогично частный фонд Clariden Leu AG (дочерняя структура Credit Suisse Group AG, являвшегося одним из менеджеров размещения IPO «Русала»), призвал инвесторов воздержаться от покупки акций компании в связи с решением премьера Владимира Путина, разрешающего БЦБК производить сброс стоков в озеро. Clariden разослал клиентам письма с просьбой обратить внимание на практику компании, поскольку участие в IPO будет служить косвенным одобрением загрязнения окружающей среды. «Вопрос о сохранности 20% мировых запасов пресной воды – не только российское, но и международное дело», – говорилось в обращении фонда.

Провалы в политике и управлении приводят к формированию экологически обусловленных нетарифных барьеров для российских товаров и товаропроизводителей. Например, требования законодательства США (Revised Lacey Act) и Европейского Союза, принятые в 2008–2009 гг. и направленные на исключение из оборота древесины, заготовленной с нарушениями законодательства стран-экспортеров. Принятие Revised Lacey Act в части уголовной ответственности за импорт нелегально заготовленной древесины и продукции из нее заставило перерабатывающие компании Китая доказывать легальность древесины из России.

Обзоры банка HSBC и UNEP по доле «зеленой составляющей» компенсационных “recovery packages” по преодолению последствий финансового кризиса 2008 года свидетельствуют, что меры правительственной поддержки развитых стран во многом направлены на «зеленый рост» экономики. Лидерами «зеленого восстановления» являются Южная Корея (80,5% пакета), Китай (37,8%) и Франция (21,2%). Россия в обзорах отсутствует – считалось, что «зеленая часть восстановительного пакета» равна нулю. Выделение средств, например «АвтоВАЗу», не только не сопровождалось требованиями по экологической модернизации, а наоборот – было использовано Минпромторгом для переноса введения стандарта «Евро-4» для двигателей с 2010 на 2012 год⁴.

Какой должна быть стратегия «зеленого роста» экономики России? Возможно российская модель «зеленого роста» должна состоять в диверсификации экспорта природных ресурсов, добываемых и используемых в соответствии со строгими международными экологическими стандартами, соблюдение которых подтверждается добровольными сертификациями (например, FSC и MSC). Международные экологические стандарты требуют, как минимум, учета мнения и интересов всех пользователей природных ресурсов, что практически не наблюдается в Российской практике, так, например, на Арктическом форуме 2011 года, обсуждавшем нефтегазовое освоение Арктики, среди российских участников не было представителей рыболовного бизнеса. Результатом реализации национальной модели «зеленого роста», наряду с повышением качества жизни россиян, должна стать инвестиционная привлекательность страны как ответственной «экологической державы», которая не только вносит важнейший вклад в поддержание глобального биосферного баланса, но и обеспечивает мировую экономику экологически ответственными товарами, в том числе с высокой долей использования природных ресурсов. Это привлечет и консервативных инвесторов (пенсионные фонды и т.п.), которые инвестируют на длительную перспективу и учитывают системные риски, поэтому для них важно, что они инвестируют в сохранение «экологических услуг» российской природы (то есть платят за их устойчивое использование).

⁴ <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/17/214084>

Без «экологической модернизации» невозможно обеспечить диверсификацию развития России, повышение конкурентоспособности и улучшение инвестиционного климата.

Для решения данных задач требуется:

- Улучшение качества государственного управления состоянием окружающей среды, направленного на достижение целевых показателей экологической политики, в т.ч. - восстановление органа государственной власти в области охраны окружающей среды, независимого от ресурсных ведомств.
- Борьба с коррупцией в природоохранных ведомствах, сейчас «экоплатежи» воспринимаются как дань чиновникам, о сумме которой можно договориться, а необходимо, чтобы были реальные экономические стимулы.
- Восстановление и развитие государственной экологической экспертизы проектов с высокими «externalities» (неоплачиваемыми негативными воздействиями на природную среду) для опасных и инфраструктурных проектов.
- Развитие правового обеспечения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), в том числе обеспечение компенсации заявленных сторонами ущербов и негативных воздействий.
- Введение стратегической экологической оценки (СЭО) для программ и документов развития, в том числе – для регионов «нового освоения»;
- Введение «цены углерода» при рассмотрении проектов с государственным финансированием или участием. "Цена углерода" должна поощрять внедрение низкоуглеродных технологий за счет средств с наименее эффективных производств. Первоочередная мера - отказ от нулевой ставки НДС на попутный газ и технологические потери;
- Введение более высоких по сравнению с действующим законодательством требований по экологичности товаров и услуг при госзакупках и корпоративных закупках госкорпорациями и госкомпаниями путем включения экологических требований и параметров в конкурсную документацию, а также предоставления преимуществ товарам и услугам, имеющим документ международной экологической сертификации;
- Правовое обеспечение возможностей органам власти субъектов Российской Федерации вводить более высокие требования и стандарты в области охраны окружающей среды и энергоэффективности;
- Экологизация фискальной системы для снижения налоговой нагрузки на энерго- и ресурсоэффективные предприятия с низким воздействием на окружающую среду, при одновременном повышении ставок для загрязнителей и направлении части поступлений в бюджет для снижения налогов на труд и капитал.
- Обеспечение приоритетности экономического развития староосвоенных регионов и ограниченного числа «кластеров» в Сибири для обеспечения качества их инфраструктуры при одновременном создании системы субвенций менее развитым регионам страны, обеспечивающим сохранение «экосистемных услуг» своей территории (например, значительная площадь охраняемых территорий с высоким качеством менеджмента);
- Раскрытие информации о воздействии хозяйствующих субъектов на окружающую среду и данных корпоративного экологического контроля;
- Стимулирование применения международных стандартов и сертификаций, заверяемых третьей независимой стороной, для уменьшения коррупционных рисков государственного регулирования;
- Равенство требований экологической ответственности к государственным и частным компаниям;
- Поддержка регионального развития путем развития рекреационной инфраструктуры «вокруг» особо охраняемых природных территорий, а не «внутри» них.

Реализация предлагаемых мер не только повысит конкурентоспособность российской экономики, но и повысит качество жизни россиян.

Воссоздание единого независимого федерального органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов

Одним из самых существенных достижений государственной политики в области охраны окружающей среды являлось создание специализированного независимого государственного природоохранного органа – Госкомприроды СССР и РСФСР.

В Российской Федерации с 1992 по 2000 год существовал независимый и обладающий всеми необходимым полномочиями федеральный орган, осуществляющий государственный контроль в сфере окружающей среды (Минэкологии России, Минприроды России, Госкомэкология России).

Несмотря на частые смены названия и статуса, до 2000 года данный орган в значительной степени выполнял возложенные на него функции, в первую очередь – по осуществлению государственного экологического контроля (в который входил и государственный контроль за использованием природных ресурсов), организации и проведению государственной экологической экспертизы, как федерального, так и регионального уровня, управления и контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Была сформирована действенная структура территориальных органов, состоящая из центрального аппарата, территориальных органов (государственных комитетов) в субъектах РФ и районных (межрайонных) комитетов или инспекций.

Единая вертикальная структура в целом позволяла органам Госкомэкологии России осуществлять независимую от органов власти субъектов РФ и муниципальных властей экологическую политику и пресекать нарушения природоохранного законодательства на всех уровнях.

Достаточно эффективно работала система в части других аспектов деятельности – государственной экологической экспертизы и государственного экологического контроля.

В 2000 году Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" Госкомэкология России был ликвидирован, а его функции (в том числе - функции государственного контроля в области охраны окружающей среды) были переданы в МПР России – министерство, занимающееся в первую очередь организацией использования природных ресурсов (недр, лесов, вод).

Это сразу привело к ослаблению эффективности деятельности по государственному экологическому контролю и государственной экологической экспертизе, поскольку основным в деятельности министерства являются вопросы организации использования природных ресурсов, которые как раз и должны являться объектами независимого контроля.

Например, в настоящее время объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня являются проекты перечней участков морей, предполагаемых для разведки полезных ископаемых, утверждаемый Минприроды России. Экспертизу же должен проводить подведомственный Минприроды Ростехнадзор.

Следует отметить, что ликвидация независимого государственного природоохранного органа вызвало массовый протест граждан России.

Почти 2 млн. россиян (а по независимым оценкам - значительное более 2 млн.) поддержали проведение федерального референдума о восстановлении независимого природоохранного органа.

Сосредоточение всех указанных функций в МПР России доказало свою неэффективность, в следствие чего, в 2004 году в ведении МПР России был создан Росприроднадзор, а в непосредственном подчинении Правительства РФ – Ростехнадзор. В функции обоих ведомств входили полномочия по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды. Функции четко разграничены не были.

При этом часть функций по контролю в области охраны объектов животного мира была передана в Россельхознадзор, из которого в последствии выделилось Росрыболовство.

Кроме того, функции по контролю за оборотом биологических ресурсов на море остались за Федеральной пограничной службой ФСБ России.

В 2002-2008 году значительное количество функций по государственному экологическому контролю, государственному лесному контролю и надзору, государственному водному контролю, государственному контролю в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, были переданы органам исполнительной власти субъектов федерации. При этом функции по государственному экологическому контролю четко не разграничены.

В 2009 году при очередной реформе все функции по федеральному государственному контролю в области охраны окружающей среды переданы Росприроднадзору, функции по государственному лесному контролю частично переданы Россельхознадзору, а остальные функции остались у субъектов РФ.

27 января 2009 года Правительство РФ постановлением № 53 утвердило правила осуществления государственного контроля в сфере охраны окружающей среды, которые устанавливают, что государственный экологический контроль состоит из государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственного земельного контроля, государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, государственного экологического контроля во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации, государственного экологического контроля в исключительной экономической зоне Российской Федерации, государственного экологического контроля на континентальном шельфе Российской Федерации, государственного лесного контроля и надзора, государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал.

Государственный экологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на осуществление государственного экологического контроля (далее - уполномоченные органы), в соответствии с установленной компетенцией:

Это постановление противоречит большому количеству действующих правовых актов (в частности – Положениям о Росприроднадзоре, Россельхознадзоре, Роснедвижимости, ФСБ России) и еще больше запутывает ситуацию с осуществлением государственного контроля в области охраны окружающей среды.

В 2010 году после катастрофических пожаров Федеральное агентство лесного хозяйства было изъято из ведения Минсельхоза и переподчинено Правительству РФ, ему были переданы функции федерального лесного контроля и надзора, однако основные функции лесного контроля остались у субъектов РФ.

Такая ситуация приводит к резкому ослаблению эффективности государственного контроля в области охраны окружающей среды и, как следствие – к опережающему росту правонарушений и преступлений в этой сфере по сравнению с другими преступлениями (более, чем в 5 раз за 10 лет).

Неэффективность выполнения Минприроды России возложенных на него функций можно проиллюстрировать ситуацией с некоторыми особо охраняемыми природными территориями (в том числе включенными в списки объектов всемирного наследия ЮНЕСКО), то есть, имеющих международное значение.

В 2000-2003 годах МПР России согласовало строительство Юмагузинского водохранилища в Республике Башкортостан на территории национального парка "Башкирия". В результате, в 2008 году при поднятии уровня Юмагузинского

водохранилища затоплена часть территории государственного природного заповедника "Шульган-Таш".

В 2009 году Минприроды России согласовало изъятие части территорий национального парка «Югыд ва» (Объект всемирного наследия «Девственные леса Коми») для разведки и добычи золота компанией «Голд минералз» и утвердило новое Положение о парке с изъятием этих участков.

В 2009 году Минприроды России согласовывало создание заповедника «Утриш» с исключением из него участков, предполагаемых для незаконного строительства физкультурно-оздоровительного комплекса, инициатором которого являлось Управление делами Президента РФ и дорог к нему.

В 2009 году Минприроды России согласовывало строительство газопровода «Сахалин-Хабаровск-Владивосток» через территории национального парка «Ануйский», федерального заказника «Леопардовый», природных парков «Вяземский» и «Хасанский».

В 2010 году Минприроды согласовало проведение геологосъемочных работ на территории государственного природного заповедника «Печоро-Илычский», также входящего в границы участка всемирного наследия «Девственные леса Коми».

С тех пор Министерство утвердило новые:

Положение о федеральном заказнике «Леопардовый», согласно которому на территории заказника допускается **строительство, реконструкция и капитальный ремонт линейных сооружений.**

Положение о федеральном заказнике «Ненецкий», согласно которому на территории заказника допускается **проведение работ, связанных с геологическим изучением недр, разведкой и добычей полезных ископаемых.**

Минприроды лоббирует изменение законодательства об особо охраняемых природных территориях, допускающие изъятие земель государственных природных заповедников, перевод их в национальные парки, а также лишение органов власти субъектов РФ и местного самоуправления устанавливать свои категории ООПТ.

Президент России Д.А.Медведев на заседании Госсовета 9 июня 2011 года заявил в отношении изменений Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»: «Но по тем законам, которые мы вносим, недопустимо их взламывание и внедрение формулировок, прямо противоположных целям, которые были при их разработке **Мне передали по поводу, например, законодательства об особо охраняемых природных территориях. Там большинство формулировок, которые ко второму чтению прошли в Государственной Думе, направлены целиком и полностью на то, чтобы отказаться от основного руслу этого закона. Я не буду сейчас суждений никаких выносить, просто передам эту справку нашим коллегам из Государственной Думы. Может быть, здесь что-то и нужно было сделать, но, во всяком случае, то, что предлагается, несколько тревожит, потому что это отход от концепции закона. Этого допускать нельзя».**

Тем не менее, Минприроды продолжает настаивать на указанных поправках, что следует, в частности, из разработанной Минприроды и утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года.

В отличие от России, такие страны как Франция, Германия, Великобритания, США, Швеция и др., давно осознали важность обеспечения благоприятной окружающей среды, решения экологических проблем. Вопросами охраны окружающей среды и осуществления экологического контроля в этих странах занимаются профильные ведомства. Специальные министерства по охране окружающей среды существуют и в развивающихся странах.

Масштабность экологических проблем в России в настоящее время требует немедленного восстановления единого федерального органа по охране окружающей среды, который координировал бы деятельность органов исполнительной власти в сфере экологии. Это мнение разделяет большое количество учёных, экспертов,

общественных и даже политических деятелей, имеющих отношение к экологии и охране окружающей среды. Восстановление такого органа позволит заложить потенциальную основу для обеспечения экологической безопасности российских граждан. Это является очень важным, т. к. согласно российскому законодательству экологическая безопасность рассматривается как часть национальной безопасности.

В связи с этим предлагается:

В целях повышения эффективности осуществления государственного экологического контроля, отмены дублирования функций и снижения количества нарушений в этой сфере, **создать независимый (непосредственно подчиняющийся Правительству РФ) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в полном объеме функции государственного контроля области охраны окружающей среды и природных ресурсов.**

Полномочия данного органа в области контроля должны включать:

- государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов,
 - государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр,
 - государственный земельный контроль,
 - государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания,
 - государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий,
 - государственный экологический контроль во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации,
 - государственный экологический контроль в исключительной экономической зоне Российской Федерации,
 - государственный экологический контроль на континентальном шельфе Российской Федерации,
 - государственный лесной контроль и надзор,
 - государственный экологический контроль в области охраны озера Байкал.
- Данный орган также должен отвечать за осуществление:
- государственной лесной охраны,
 - государственной охраны животного мира и контроля над использованием объектов животного мира
 - организации и проведения государственной экологической экспертизы,
 - государственного управления в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Данная структура должна располагать территориальными органами в субъектах федерации, которые в свою очередь должны по своей структуре, кадровой обеспеченности и материально-технической базе быть готовыми к полноценному и эффективному осуществлению указанных функций. Также необходима передача в его ведение соответствующих федеральных государственных учреждений, необходимых для исполнения указанных функций.

Восстановление института государственной экологической экспертизы

18 декабря 2006 года принят Федеральный закон № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (далее - Законопроект),

В пояснительной записке к законопроекту указано, что данный законопроект *направлен на устранение административных барьеров* в целях увеличения объемов

жилищного строительства, а также на совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства. На практике вступление в силу этого закона привело к ликвидации основных природоохранных институтов – государственной экологической экспертизы и государственного экологического контроля.

Из объектов государственной экологической экспертизы полностью исключается документация, обосновывающая градостроительную деятельность, а именно документы территориального планирования и практически все объекты строительства.

В обосновании ограничения сферы деятельности целевых государственных экспертиз указывается на их множественность, т.е. при определении необходимости исключения этих экспертиз используется исключительно количественный критерий. При этом подразумевается, что экспертиза в области градостроительной деятельности (государственная экспертиза проектной документации) восполнит задачи всех других государственных экспертиз, действующих в стране.

Предлагаемая экспертиза по Градостроительному кодексу Российской Федерации имеет вполне определенную и ограниченную задачу – оценку соответствия проектной документации требованиям технических регламентов. В свою очередь, **Федеральным законом «О техническом регулировании» не предполагается охватывать техническими регламентами все объекты хозяйственной деятельности и направления государственного управления, включая контроль.**

При этом *ни одного технического регламента по обеспечению экологической безопасности на сегодняшний день не существует.*

Фактически, это означает, что до принятия указанных технических регламентов (чего может вообще не произойти) **в России не существует никакой оценки предполагаемой хозяйственной деятельности с точки зрения ее экологической безопасности.**

Помимо объектов градостроительной деятельности из объектов экологической экспертизы исключена документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные, любые объекты хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории.

Данные изменения могут привести (и уже приводят) к массовой застройке и деградации не только защитных лесов (наиболее экологически ценных и социально значимых лесов), но и земель особо охраняемых территорий, объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО).

Требования обязательности и гласности экологической экспертизы, правовых последствий отрицательных заключений экспертизы являлись основным побуждением для заказчиков и проектных организаций в подготовке материалов экологического обоснования намечаемой деятельности.

ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) и государственная экологическая экспертиза одни из немногих эффективных механизмов в сфере охраны окружающей среды, реально обеспечивающие реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, на получение достоверной информации о ее состоянии, а также права граждан и общественных объединений на участие в принятии экологически значимых решений.

С принятием указанного закона, граждане и общественные объединения лишены возможности реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также законодательно закрепленного права на участие в принятии экологически значимых решений. **Это означает, что принятый закон прямо противоречит российской Конституции.**

Учитывая, что меры и мероприятия, направленные на охрану окружающей среды являются затратными, при разработке документации по строительству велика вероятность того, что принимаемые решения по территориальному планированию и строительству не

будут обеспечены экологически. По этим же причинам затраты на природоохранные мероприятия по конкретным строительным объектам минимизируются. Все это может в самом скором времени привести к ухудшению экологической обстановки во многих регионах страны.

Следует также напомнить, что исключительно с механизмом государственной экологической экспертизы связано недопущение реализации большинства потенциально опасных для окружающей среды и общества, так называемых, «проектов века». В настоящее время в России планируется реализация крупнейших инфраструктурных проектов, связанных с глобальной трансформацией природных комплексов на значительных территориях (канал «Каспий-Азов», Эвенкийская ГЭС), реализация которых без комплексной независимой экологической оценки и широкого общественного обсуждения (что возможно только при наличии законодательно закрепленного института экологической экспертизы) может повлечь за собой катастрофические последствия не только для окружающей среды, но и для населения соответствующих регионов.

В мае 2008 года в Федеральный закон об экологической экспертизе и Градостроительный кодекс внесены изменения, восстанавливающие государственную экологическую экспертизу на землях особо охраняемых природных территорий. В декабре 2008 года к объектам экспертизы отнесена деятельность по обращению с отходами.

Однако, в число объектов экспертизы не попали документация, обосновывающая изменение границ или режима ООПТ, деятельность, осуществляемая в охранных зонах ООПТ, территориях, зарезервированных для их создания, на территориях всемирного природного наследия, что сильно ослабляет эффективность принятия этих поправок.

В сентябре 2007 года в Государственную Думу был внесен разработанный Ростехнадзором законопроект № 477211-4, согласно которому к объектам экологической экспертизы должна быть отнесена проектная документация особо опасных и технически сложных объектов. **Этот законопроект так и не был принят.**

Таким образом, и Правительство, и Государственная Дума и органы власти субъектов РФ осознали необходимость восстановления института экологической экспертизы для наиболее экологически значимых или опасных объектов (исчерпывающий перечень таких объектов содержится в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «О промышленной безопасности»).

В апреле 2009 года Совет обращался к Президенту по поводу восстановления в полном объеме института государственной экологической экспертизы (исх. № А60-9-257 от 15.04.09.). На основании этого обращения Президентом было сделано два поручения министру МПР (от 17.04.09. № Пр-1233 и от 17.04.09. № Пр-1238 « Рассмотрите обращение Э.А.Памфиловой»). В ответе Ю.П. Трутнева от 09.07.09. №02-12-06/9775 сказано: «Разделяем изложенную позицию, Разрабатываем ФЗ, ***срок исполнения декабрь 2009 г.***».

Однако, указанные законопроекты до сих пор (март 2012 г) не приняты.

Необходима их скорейшая доработка и принятие нового набора поправок, которые помимо упомянутых объектов должны восстановить процедуру государственной экологической экспертизы для проектов генеральных схем и планов развития территорий (в том числе – схем территориального планирования), плановой лесохозяйственной документации (лесных планов и лесохозяйственных регламентов).

В целях совершенствования законодательства в области экологической экспертизы, представляется необходимым:

1. Срочно внести изменения в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" в части восстановления определения экологической экспертизы в прежней редакции:

«Экологическая экспертиза - установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы».

2. Дополнить перечень объектов экологической экспертизы, определенный Федеральным законом «Об экологической экспертизе» и Градостроительным кодексом Российской Федерации в части отнесения к объектам государственной экологической экспертизы:
 - материалов, обосновывающих изменение границ, режима особо охраняемых природных территорий;
 - материалов, обосновывающих перевод земель особо охраняемых природных территорий и земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий;
 - проектной документации потенциально опасных объектов;
 - проектной документации объектов, расположенных в границах участков Всемирного наследия ЮНЕСКО, охранных зон особо охраняемых природных территорий, территориях, зарезервированных для создания особо охраняемых природных территорий или включенных в перспективные планы развития таких территорий;
 - объектов, потенциально воздействующих на два и более субъекта Российской Федерации и на территории сопредельных государств;
 - проектов генеральных схем и планов развития территорий (в том числе – схем территориального планирования);
 - особо опасных и технически сложных объектов;
 - плановой лесохозяйственной документации (лесных планов и лесохозяйственных регламентов).
3. Одновременно с расширением перечня объектов государственной экологической экспертизы должно быть проведено четкое разграничение объектов ГЭЭ федерального и регионального уровней.
4. Необходимо также законодательно закрепить обязательность проведения Оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) для всех видов проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу и государственную экспертизу проектной документации (включая процедуру общественных обсуждений материалов ОВОСс гражданами и общественными объединениями), а также запрет дальнейшей разработки и реализации проектов без проведения процедуры ОВОС, а также в случаях, когда процедура проведена в нарушение действующих нормативов (в частности, если общественные обсуждения признаны несостоявшимися или при их проведении были допущены нарушения прав заинтересованной общественности на участие в них).

Общественное участие при разработке крупных инвестиционных проектов развития территорий

В настоящее время российским законодательством не предусмотрено участие граждан в обсуждении проектов комплексного развития территорий, финансируемых через инвестиционный фонд РФ. Тем самым ущемляются права граждан на получение информации и участие в принятии экологически и социально значимых решений.

Наглядным примером служит инвестиционный проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья». Сегодня Нижнее Приангарье является одной из основных точек роста Красноярского края и Сибири в целом. Инвестиционный проект «Комплексного развития Нижнего Приангарья» показывает, что нынешняя политика федеральной власти, отдельных групп бизнеса имеет начальные позитивные тенденции формирования устойчивой социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей достойный уровень и высокое качество жизни населения.

Вместе с тем, в нынешнем виде ИП «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (в дальнейшем – ИП КР НП) консервирует и даже усугубляет негативные тенденции экспортно-сырьевой модели развития России, характерными чертами которой являются:

- Сохранение ряда негативных тенденций, ведущих к ухудшению человеческого капитала как в количественном (из-за демографических проблем), так и в качественном отношении: низкий уровень обеспеченности населения благоустроенным жильем, низкий уровень доступности и качества услуг населению в сфере транспорта, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, ухудшение состояния окружающей среды. Проект КР НП не имеет оценки социальной эффективности, подтвержденной соответствующими расчетами и обоснованиями.

- Ухудшение состояния окружающей среды вследствие безвозвратной утраты ценных возобновляемых ресурсов: сельскохозяйственных угодий, земель лесного фонда, невозполнимые потери биоразнообразия, антропогенное изменение климата на региональном и местном уровнях, понижение обеспеченности населения качественной питьевой водой, невозполнимый урон историко-культурному наследию местного населения, снижение туристско-рекреационного потенциала Нижнего Приангарья.

- Ориентация на форсированное наращивание топливного и сырьевого экспорта (достройка БГЭС при отставании ввода в эксплуатацию потребителей её энергии в Нижнем Приангарье и недостаточной развитости сетевых электросетей в Сибири, строительство новых алюминиевых заводов, являющихся скрытой формой экспорта сырья при одновременном вытеснении с отечественного рынка высокотехнологичной продукции машиностроительной, строительной, электронной отраслей – потенциальных потребителей алюминиевых продуктов с высокой добавочной стоимостью).

- Повышение энергоэффективности действующих энергоемких предприятий декларируется, но не выполняется, так же как и содействие разработке новой конкурентноспособной наукоемкой продукции с высокой добавочной стоимостью.

Одной из главных причин этого положения является недостаток стратегического планирования, слабая координирующая роль государственных органов власти и устранение от процесса принятия важнейших управленческих решений заинтересованных социальных групп общества. В первую очередь бизнес-структур и общественности.

Таким образом, наметившиеся позитивные шаги следует закрепить и развить как на федеральном, так и в особенности на региональном и муниципальном уровнях, чтобы они не остались благими пожеланиями и имитацией наметившихся перемен.

В связи с этим НПО при поддержке Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека провели два круглых стола по социально-экологическим проблемам Нижнего Приангарья. В работе круглых столов приняли участие крупные инвесторы Нижнего Приангарья – компаниями +En, ОК «Русал», «Ангара Пейпа». Полная информация о круглых столах размещена на сайте [www.НижнееПриангарье.рф. \(http://npriangarie.ru/event/\)](http://npriangarie.ru/event/).

Поскольку Правительство Красноярского края не приняло участие в работе круглых столов, участниками было принято решение обратиться к Президенту РФ во исполнение его поручений от 21 июня 2011 г. со следующими предложениями:

5. Правительству РФ рекомендовать Правительству Красноярского края в рамках инвестиционного проекта «Комплексного развития Нижнего Приангарья» разработать программу «Охрана окружающей среды Нижнего Приангарья» с обязательным общественным обсуждением данной программы.
6. Правительству РФ рекомендовать Правительству Красноярского края провести стратегическую экологическую оценку инвестиционного проекта «Комплексного развития Нижнего Приангарья» с обязательным общественным обсуждением.
7. Правительству РФ рекомендовать Правительству Красноярского края провести оценку социальной эффективности ИП КРНП с учетом приоритетов в области человеческого капитала Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. и Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, обеспечив полную открытость в проведении данной оценки и участие общественности в её разработке.
8. Правительству РФ усилить систему контроля и координации реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья».
9. Правительству Российской Федерации актуализировать федеральную целевую программу развития Нижнего Приангарья.
10. Правительству РФ внести изменения в законодательство и включить в состав объектов экологической экспертизы проекты Инвестиционного фонда РФ развития территорий.

Экологическая культура

Охрана окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам являются конституционной обязанностью каждого гражданина Российской Федерации. Однако сложность современной жизни не позволяет человеку самостоятельно определить действия, необходимые для реализации этой обязанности в каждой ситуации – в быту, при принятии профессиональных или управленческих решений. Недостаточный уровень экологической культуры людей, в том числе руководителей субъектов хозяйствования и должностных лиц, является системной причиной массового принятия ими решений, нарушающих экологические права граждан.

Важнейшим социальным институтом, обладающим потенциалом формирования экологической культуры населения, является система общего образования. Из этой предпосылки исходят требования Ст.72 ФЗ «Об охране окружающей среды», неоднократные поручения Президента РФ по развитию экологического компонента в образовании.

Однако ни требования Закона, ни поручения Президента в достаточной степени не выполняются.

В связи с этим рекомендуется:

- Обратиться к Администрации Президента с предложением провести (с привлечением Совета) анализ выполнения (невыполнения) поручения Президента от 7 июля 2010 г. с принятием соответствующих оргвыводов и решений;
- Создать рабочую группу по разработке и реализации концепции экологизации системы общего образования в РФ в целях создания институциональной поддержки реализации конституционных обязанностей граждан с обязательным участием Министерства образования и науки РФ и представителей НКО.

Особо охраняемые природные территории

С момента образования в 1917 году первого государственного природного заповедника «Баргузинский» в России стала создаваться сеть особо охраняемых природных территорий (ООПТ). За более чем 90-летнюю историю она стала одной из самых развитых в мире. Многие российские заповедники и другие ООПТ являются

объектами всемирного природного наследия, подпадают под действие других международных конвенций и соглашений.

В России создана и функционирует развитая нормативно-правовая база, до последнего времени обеспечивавшая стабильное функционирование ООПТ и достаточную правовую защиту.

К сожалению, в последние годы органы власти различных уровней приняли и продолжают принимать большое количество решений, направленных на разрушение сети особо охраняемых природных территорий России, в том числе, включенных в список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Эти решения направлены как на разрушение (изменение границ, изъятие территории, вовлечение в интенсивную хозяйственную деятельность) отдельных ООПТ, так и на ослабление законодательной защиты системы ООПТ в целом, прав должностных лиц, осуществляющих их охрану, ухудшение кадрового состава руководителей системы.

Наиболее серьезными, системными проблемами, которые в самое ближайшее время могут привести к необратимым последствиям для всей системы ООПТ, являются:

- изменения законодательства в области ООПТ, ослабляющие законодательную защиту ООПТ (в том числе – допускающие изъятие земельных участков в границах ООПТ, ослабление режима ООПТ);

- имеющиеся несоответствия требований различных законов, позволяющие заинтересованным лицам добиваться решений органов власти об изъятии части земель ООПТ или вовлечения их в интенсивную хозяйственную деятельность;

- отсутствие единого независимого и несвязанного с использованием природных ресурсов органа государственного управления и государственного контроля (надзора) в области организации и функционирования ООПТ;

- четкая направленность определяемой Минприроды России государственной политики в области управления ООПТ на приоритет развития туризма и вовлечения ООПТ (в том числе государственных природных заповедников) в хозяйственную деятельность;

- усиливающиеся в последнее время попытки изъятия земель наиболее ценных ООПТ (в том числе объектов всемирного наследия), либо использования их для реализации различных крупных инвестиционных проектов

- невыполнение программ и планов развития сети ООПТ (большинство запланированных к созданию до 2010 года ООПТ либо не созданы, либо формально созданы, но при этом из их территорий исключены наиболее ценные природные территории, на которых планируется и реализуется какая-либо хозяйственная деятельность, как это было с заповедником «Утриш»);

- кадровая политика Минприроды, в частности замена на должности руководителей федеральных ООПТ специалистов заповедного дела, на лиц, не имеющих к нему никакого отношения – «эффективных менеджеров», готовых выполнять любые указания представителей вышестоящей организации (в том числе участвовать в коррупционных схемах) и других незаконных действиях на подведомственных территориях.

Наиболее ценными ООПТ, которым угрожают крупные проекты хозяйственной деятельности являются:

- национальный парк «Югыд Ва» (участок всемирного наследия ЮНЕСКО «Девственные леса Коми») - разведка и добыча золота на территории, незаконно исключенной из территории парка, строительство дорог на прилегающей территории парка (деятельность начата, природным комплексам парка причинен серьезный ущерб);

- природный парк «Зона покоя Уюк» (участок всемирного наследия «Золотые горы Алтая») – планы строительства газопровода «Алтай» (хотя официального решения о строительстве газопровода не принято, летом 2011 года на плато начаты проектно-изыскательские и геодезические работы. Есть основания полагать, что они стали причиной крупного (около 4000 га) пожара на территории парка;

- Кавказский государственный биосферный заповедник - на территории биосферного полигона «Лагонаки» Кавказского заповедника (участок всемирного наследия «Западный Кавказ») планируется строительство горнолыжного курорта «Лагонаки». Помимо этого, Кавказским заповедником объявлен конкурс на строительство дороги через территорию заповедника к несуществующей метеостанции на горе Фишт (реально дорога должна быть построена к НЦ №Биосфера»). Дорога пересечет наиболее ценные участки самшитовых лесов (последние оставшиеся после уничтожения их в при строительстве олимпийских объектов в Сочи).

- Заповедник «Утриш». При создании заповедника в него не были включены наиболее ценные природные территории (участки сухих субтропических можжевельново-фисташковых лесов средиземноморского типа). На этих территориях планируется создание крупного рекреационного объекта – физкультурно-оздоровительного комплекса, инициатором которого согласно Лесному плану Краснодарского края является Главное управление капитального строительства Управления делами Президента, рекреационных объектов администрации Краснодарского края и дорог к этим объектам.

Первые попытки законодательного закрепления ослабления режима ООПТ уже реализуются на практике – 30 декабря принят Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается предоставление в аренду для строительства туристических объектов территорий биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников. Примером такого объекта может служить горнолыжный курорт «Лагонаки», строительство части инфраструктуры которого планируется на территории высокогорного плато Лагонаки Кавказского заповедника (участок всемирного наследия «Западный Кавказ»). Данное строительство может привести не только к разрушению ценнейших природных объектов плато, но и к нарушению международных обязательств России, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, о чем Комитет всемирного наследия уже предупредил Российскую сторону в решении 35 сессии. Реализация этого проекта может отрицательно сказаться и на всех планах развития туризма на Кавказе, поскольку экологически ответственные зарубежные инвесторы могут отказаться участвовать в проектах, которые разрушают мировое наследие.

Однако, приведенный законопроект – только часть запланированных Минприроды России и Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии законодательных изменений, направленных на легализацию хозяйственной деятельности в любых ООПТ.

Ко второму чтению готовится Законопроект № 97705-5, которым предусматривается допустимость изъятия земель заповедников (что запрещено Российским законодательством с 1991 года), допустимость преобразования заповедников национальные парки, а также отмену всех законодательных норм, устанавливающих особый статус и режим охраны объектов всемирного природного наследия.

Начали реализовываться наиболее опасные природоразрушающие проекты на ООПТ (Объектах всемирного наследия).

Так, летом 2011 года в границах участка всемирного наследия «Девственные леса Коми» (территория, незаконно исключенная из национального парка «Югыд ва» для разработки золота компанией «Голд минералз») начались взрывные работы, строительство дорог и других объектов.

В результате взрывных работ происходит попадание загрязняющих веществ на прилегающие участки, не исключенные из территории национального парка, что приводит к нарушению гидрологического режима, разрушению мест обитания объектов животного мира, в том числе рыбных запасов. Природные комплексы национального парка нарушаются тяжелой техникой. Нарушения, вызванные незаконной деятельностью столь

значительны, что видны на космических снимках, анализ которых проведен некоммерческим партнерством «Прозрачный мир» (<http://www.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/oopt/yugydva/>).

Тогда же, в июле-августе 2011 года на плато Укок (участок всемирного наследия «Золотые горы Алтая») начаты геодезические работы по трассе планируемого газопровода «Алтай».

К сожалению, во всех последних скандалах, связанных с ООПТ, правоохранительные органы склонны поддерживать «сильных мира сего», вместо того, чтобы встать на сторону закона. Это четко проявилось в истории с «Югид ва», с незаконными работами по прокладке газопровода через плато Укок.

В 2011 году деятельность вновь назначенных директоров федеральных ООПТ вызвала несколько громких скандалов.

Так, сотрудники Прибайкальского национального парка направили Президенту обращение с просьбой принять срочные меры по ситуации в парке, вызванной деятельностью директора О.Апанасика.

В нарушение требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», обращение было направлено в Минприроды России (действия которого обжаловались), после чего к сотрудникам, которые подписали обращение, директором начали применяться меры административного воздействия. Прошлым летом департамент Росприроднадзора по СФО выявил в деятельности парка значительные нарушения, однако заметных мер, ни с его стороны, ни со стороны МПР, так и не было принято.

В ноябре 2011 года почти половина сотрудников Приокско-Террасного биосферного заповедника публично обратилась в Минприроды с требованием принять меры к директору А.Ивонину. В письме изложены факты грубейших нарушений законодательства со стороны директора. Министерская проверка выявила огромное количество нарушений, но и в этом случае директор не понес существенного наказания и продолжает работать.

Продолжается назначение на должности руководителей ООПТ людей, далеких от заповедного дела. В ноябре 2011 года новые руководители назначены в нескольких федеральных ООПТ. Среди новых руководителей: замглавы Тарумовского района республики Дагестан, директор лесхоза в Карелии, бывший начальник отдела Минэкономразвития (<http://goo.gl/o3MHT>).

В целях решения указанных проблем, необходимо:

Приостановить реформирование законодательства об ООПТ и изменение других законов, направленное на ослабление их режима и допустимость возможности изъятия их территорий.

В целях оптимизации государственного управления ООПТ России, выработки соответствующей государственной политики, создать в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации (по аналогии с Федеральным агентством лесного хозяйства и Федеральным агентством по рыболовству) федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям, с наделением его полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области организации и функционирования ООПТ, осуществлению государственного контроля в области организации и функционирования ООПТ, а также управлению ООПТ федерального значения.

Поручить Правительству Российской Федерации

- В связи с многочисленными нарушениями в сфере осуществления лесопользования на ООПТ Республики Адыгея, Алтайского края, Краснодарского края, Приморского края

поручить Рослесхозу провести внеплановые проверки выполнения указанными субъектами РФ переданных им полномочий в сфере лесных отношений в части управления и контроля за лесами на ООПТ, а также проводить регулярные проверки органов управления лесным хозяйством субъектов РФ в части соблюдения режима и правил лесопользования на ООПТ.

- Обеспечить приоритетность сохранения уникальных природных экосистем при реализации рекреационно-туристического проектов на Северном Кавказе.

- Считать недопустимым ликвидацию природоохранного статуса заказника с участков территории государственного природного заказника «Большой Утриш», не вошедших в состав государственного природного заповедника «Утриш».

- С целью сохранения курортов России обеспечить утверждение округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, соответствующих действующему законодательству Российской Федерации.

- Отказаться от всех планов изъятия, изменения границ, режима охраны, или вовлечения иным способом в интенсивную хозяйственную деятельность наиболее ценных природных территорий и объектов, в том числе:

- Отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством горнолыжных курортов, а также связанной с ними инфраструктуры, на территориях заповедников Кавказа и разработать планы развития туризма на Кавказе вне границ заповедников, установленных на настоящий момент;

- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством физкультурно-оздоровительного комплекса и других рекреационных объектов, а также дорог и других линейных сооружений к ним, на территории заказника "Большой Утриш" и включить территории и акватории, где предполагается размещение этих объектов, в состав заповедника или его охранной зоны с запретом всякого строительства;

- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством газопровода "Алтай" в Китай через участок всемирного природного наследия "Золотые горы Алтая" (природный парк "Зона покоя Укок") и начать проработку альтернативных вариантов поставок газа;

- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с геологической съемкой, разведкой и добычей полезных ископаемых, в границах национального парка "Югыд ва" и Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника;

- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с разведкой и добычей нефти в акватории национального парка "Русская Арктика", государственного природного заказника федерального значения «Ненецкий», строительства нефтепровода через территорию государственного природного заповедника «Ненецкий»;

- Провести проверку обоснованности назначения директорами государственных природных заповедников и национальных парков лиц, не являющихся специалистами заповедного дела. В случае выявления таких фактов поручить Минприроды пересмотреть решения о назначении директоров заповедников и национальных парков. Поручить Минприроды России обеспечить широкое обсуждение специалистами в области заповедного дела назначений руководителей подведомственных Минприроды России ООПТ.

Предложить следственному комитету РФ:

Обеспечить объективное и всестороннее расследование фактов коррупции со стороны чиновников Минприроды России и руководителей подведомственных им ООПТ (включая приведенные выше) и привлечение виновных (включая руководителей ООПТ) к установленной законодательством ответственности.

Предложить органам власти субъектов Российской Федерации:

- Создавать в регионах действующих структуры по управлению региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями, в том числе в форме

государственных бюджетных учреждений (положительные примеры: Хабаровский край, Амурская область).

- Обеспечить включение в схемы территориального планирования, лесные планы и лесохозяйственные регламенты существующих и проектируемых ООПТ.

Ситуация с лесным хозяйством России

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается очевидная нехватка актуальной и достоверной информации о состоянии лесов и лесного хозяйства. Последняя официальная карта лесов страны была издана в 1990 году, и даже та карта основывалась на сильно устаревших материалах (по отдельным районам - вплоть до материалов лесоустройства 50-х г.г. XX века). Последний полный статистический учет лесов по всем категориям земель (государственный учет лесного фонда) проводился по состоянию на 1 января 2003 года, и даже он основывался в основном на устаревших материалах лесоустройства, не всегда корректно актуализированных. Качество и достоверность данных об охране, защите, использовании и воспроизводстве лесов неуклонно снижались в течение последних двадцати, и особенно в течение последних десяти лет. Начиная примерно с 2008 года, качество этих данных таково, что вообще не позволяет судить о реальном состоянии лесного хозяйства и лесопользования в масштабах страны.

Лесоустройство, на протяжении полутора столетий представлявшее собой не только систему лесохозяйственного планирования, но и главный источник информации о состоянии лесных ресурсов, в последнее время проводится на площади порядка четырех миллионов гектаров в год (около 10% от минимальной потребности), и представляет собой главным образом низкокачественную актуализацию радикально устаревших материалов. Создать альтернативную систему сбора информации о состоянии лесов (государственную инвентаризацию лесов, предусмотренную статьей 90 нового Лесного кодекса) пока не удалось, и, судя по состоянию дел в этой области, в ближайшие несколько лет не удастся, несмотря на значительное ежегодное финансирование из федерального бюджета.

Значительной проблемой является также намеренное искажение данных о проблемах лесного хозяйства, в том числе о таких бедствиях, как пожары и незаконные рубки. Так, по официальным данным Росстата, пожарами в 2011 году было пройдено 1804,9 тыс. га лесных земель, что на 11% меньше аналогичного показателя предыдущего года. При этом общедоступные данные дистанционного (спутникового) мониторинга показывают, что в 2011 году площадь одних только крупных лесных пожаров в Российской Федерации составила около девяти миллионов гектаров, или в полтора раза больше аналогичного показателя предыдущего года. Такая разница между официальной статистикой и данными дистанционного мониторинга не может быть результатом незнания, поскольку ведомства, отвечающие за информацию о пожарах (Рослесхоз и МЧС) обладают как собственными системами дистанционного мониторинга пожаров, так и общедоступными. В частности, Рослесхоз затратил более четырехсот миллионов рублей на создание и поддержание системы дистанционного мониторинга ИСДМ, но данные этой системы о площадях лесных пожаров практически никак не отражаются на официальной статистике.

Согласно официальному выступлению первого заместителя председателя Правительства РФ В.А.Зубкова на правительственном совещании, посвященном законопроекту "О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов", ежегодный объем незаконных рубок в России составляет около 1,3 млн. кубометров (что составляет менее одного процента от общего объема заготовки древесины). При этом большинство независимых экспертов оценивает долю древесины, заготавливаемой в Российской Федерации незаконно, в 15-25%, отмечая при этом, что в последнее время объемы незаконных рубок быстро растут. Такое расхождение данных не может быть результатом незнания, поскольку руководство Рослесхоза в совсем недавнем прошлом оценивало объемы незаконных рубок в 15-30 миллионов кубометров в год. Вот цитаты из

выступлений двух последних руководителей Рослесхоза: "Незаконная заготовка составляет от 25 до 30 миллионов кубов, данные неофициальные, но, по нашим оценкам, весьма похожие" (А.И.Савинов, сентябрь 2009 г., интервью Российской газете); "Объемы незаконных рубок леса в России, по разным оценкам, составляют 15-20 миллионов кубометров в год (В.Н.Масляков, октябрь 2009 г., выступление на пленарном заседании Всемирного лесного конгресса в Буэнос- Айресе):

Наиболее важным заблуждением, касающимся лесов Российской Федерации, является представление об исключительном богатстве страны лесными ресурсами. Согласно официальным данным, сумма расчетных лесосек (ежегодных разрешенных объемов заготовки древесины) по всем лесничествам и лесопаркам Российской Федерации составляет в настоящее время более шестисот миллионов кубометров, в то время как фактически в 2011 году было заготовлено около 197 миллионов кубометров. Из этого традиционно делается несколько важных выводов: во-первых, что леса России существенно недоиспользуются и имеется значительный потенциал для развития заготовки и переработки древесины; во-вторых, что лесопользование является заведомо неистощительным; в третьих - что экстренные меры по сбережению и возобновлению лесных ресурсов пока не нужны (последнее обычно официально не декларируется, но подразумевается и воплощается в жизнь).

В реальности расчетные лесосеки считаются, во-первых, на основе недостоверных данных о состоянии лесов, и во-вторых, на основе древнего подхода, сформировавшегося в Германии в конце XVIII столетия и использующегося в России в практически неизменном виде с 1911 года. Недостоверные данные о состоянии лесов в сочетании с древними методами исчисления расчетной лесосеки, не отражающими экономическую доступность лесных ресурсов и особенности таежных лесов, приводят к тому, что по хвойным лесам расчетная лесосека оказывается завышенной в среднем примерно втрое по сравнению с уровнем неистощительного лесопользования. Завышенные разрешенные объемы заготовки древесины, в сочетании с большими потерями лесов от пожаров, незаконных рубок, ураганов, болезней и вредителей, приводят к крайне истощительному лесопользованию в регионах расположения основных предприятий деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности и в приграничных регионах. Истощительное лесопользование уже ведет к быстрому уничтожению наиболее ценных в природном отношении лесов, в том числе тех, которые имеют тот или иной охранный статус, или сохранение которых предусматривается федеральными и региональными планами развития особо охраняемых природных территорий. В ближайшие годы истощение и деградация лесных ресурсов в регионах наиболее интенсивного лесопользования (Европейская Россия, Приангарье, юг Дальнего Востока) неизбежно станут причиной остановки части предприятий деревообработки, а также, возможно, тех предприятий целлюлозно-бумажной промышленности, которые не смогут в основном перейти на использование лиственной и низкокачественной древесины из вторичных лесов.

На протяжении всей истории своего развития лесное хозяйство Российской Федерации имело, за отдельными исключениями, экстенсивный характер - т.е. интересы лесопользования, в первую очередь заготовки древесины, обеспечивались за счет естественных ресурсов леса и способности лесов к самовоспроизводству. В масштабах страны, и особенно ее многолесных регионов, это вело к прогрессирующей деградации лесных ресурсов, главным образом за счет смены коренных хвойных и твердолиственных лесов вторичными лиственными и смешанными, как правило, имеющими значительно меньшую хозяйственную ценность (особенно с учетом того, что исторически лесная промышленность страны строилась в расчете на ценную древесину). Последствия деградации лесов сглаживались за счет того, что исходно лесные ресурсы были чрезвычайно велики и обширны, и истощение целых районов легко компенсировалось переносом рубок на более удаленные и в прошлом менее удобные территории. В девяностые и нулевые годы истощение эксплуатационных лесов отчасти было сглажено

вовлечением в интенсивные рубки тех лесов, которые ранее достаточно строго охранялись - зеленых и водоохранных зон, особо охраняемых природных территорий, других защитных лесов, а также лесов так называемого "мобилизационного резерва", оставлявшегося на черный день. К настоящему времени и эти резервы, в значительной степени использовавшиеся незаконно, в большинстве регионов с наиболее интенсивным лесопользованием уже сильно истощены.

Проблемы лесов и лесного хозяйства Российской Федерации, до конца 90-х г.г. прошлого века накапливавшиеся и нараставшие относительно скрытно, в нулевые годы проявились в полной мере, и привели к глубочайшему за всю историю кризису российского лесного сектора. Главной причиной этого стала серия ошибочных решений, принятых федеральными органами государственной власти в отношении системы государственного управления лесами. Главными из этих решений, обрушивших российский лесной сектор, стали:

- Указ Президента Российской Федерации В.В.Путина от 17 мая 2000 года № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти", в соответствии с которым были ликвидированы Федеральная служба лесного хозяйства и Госкомэкологии РФ;
- введение нового Лесного кодекса Российской Федерации (федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ), почти полностью разрушившего существовавшую ранее систему государственного управления лесами, но не создавшего основы для формирования новой.

Указ Президента РФ от 17 мая 2000 года № 867-ФЗ и Лесной кодекс 2006 года (федеральный закон № 200-ФЗ) объединяет одна общая черта: они относительно непротиворечивым образом регулируют исключительно административно-бюрократическую сторону государственного управления лесами, не давая ясных ответов на важнейшие с точки зрения практической деятельности в лесах вопросы. После президентского указа от 17 мая 2000 года судьба низовых звеньев системы государственного управления лесами (лесхозов и лесничеств) оставалась неясной в течение примерно года, что привело к уходу многих наиболее грамотных и работоспособных специалистов. После введения нового Лесного кодекса РФ восстановить работоспособность низовых звеньев системы государственного управления лесами - созданных на базе бывших лесхозов лесничеств и хозяйствующих структур - в подавляющем большинстве регионов России не удается до сих пор.

За пять лет действия нового Лесного кодекса РФ в него были внесены 17 наборов поправок (приняты 17 федеральных законов, вносящих поправки в Лесной кодекс). Несмотря на многочисленные поправки (с такой частотой главный лесной закон страны не изменялся никогда), качество Лесного кодекса остается неприемлемо низким - его по-прежнему невозможно использовать в качестве основы для создания эффективной системы государственного управления лесами. Наиболее показательны поправки, внесенные федеральным законом от 29 декабря 2010 № 442-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Эти поправки были подготовлены Правительством РФ по итогам пожарной катастрофы 2010 года на основании поручения Президента Российской Федерации, в их разработке и скорейшем принятии были задействованы все необходимые силы и средства государственного аппарата. Несмотря на это, практическая ценность внесенных поправок оказалась близкой к нулю - они коренным образом изменили структуру и объемы бумагооборота, имеющего отношение к борьбе с лесными пожарами, но почти никак не отразились на реальной противопожарной работе в лесах и на уровне защищенности лесов от пожаров.

В конце 2011 и начале 2012 г.г. произошел ряд важных событий, которые неизбежно отразятся на жизнеспособности российского лесного сектора, и в ближайшее время приведут к усилению кризисных тенденций. К числу таких событий относятся:

- передача всех средних специальных учебных заведений лесного профиля, ранее подведомственных Рослесхозу (лесхозов-техникумов) и другим федеральным органам исполнительной власти, в ведение субъектов РФ;
- сокращение финансирования лесного хозяйства из федерального бюджета, в том числе сокращение лесных субвенций субъектам РФ на 10% по сравнению с 2011 годом;
- отказ от дальнейшего выделения субсидий из федерального бюджета на закупку новой лесопожарной техники и строительство "лесных селекционно-семеноводческих центров" (тепличных лесных питомников);
- введение обязательного лицензирования деятельности по тушению лесных пожаров;
- значительные кадровые и структурные реформы, как состоявшиеся, так и начинающиеся, в организациях, подведомственных Рослесхозу (Авиалесоохране, системе Мослесхоза, Рослесозащите, ВНИИЛМе и др.).

Неподготовленное введение обязательного лицензирования деятельности по тушению лесных пожаров привело, в частности, к тому, что по состоянию на 10 марта 2012 года в Российской Федерации не оказалось ни одной организации, имеющей законное право тушить лесные пожары (ни одна лицензия на соответствующий вид деятельности не была выдана). При этом пожароопасный сезон в некоторых южных регионах России уже начался. Даже если в ближайшем будущем проблема с выдачами лицензий будет каким-то способом решена, само по себе введение лицензирования сократит количество имеющих специальную подготовку людей, которых можно будет при необходимости мобилизовать на борьбу с лесными пожарами, в 4-10 раз (по разным оценкам и в зависимости от того, как именно будет организован процесс лицензирования). Скорее всего, это станет одним из главных факторов, предопределяющих возможность повторения пожарной катастрофы в лесах летом 2012 года.

Впечатляющим результатом лесных реформ последних нескольких лет (после введения нового лесного законодательства) является рекордный рост убытков бюджетной системы Российской Федерации, связанных с лесным хозяйством. Согласно оперативной информации Федерального казначейства:

- расходы консолидированного бюджета на лесное хозяйство в 2011 году составили 44 572 725 344 410 рублей;
- расходы бюджетов субъектов РФ (без субвенций) на лесное хозяйство в 2011 году составили 9 941 924 102 310 рублей;
- доходы консолидированного бюджета от использования лесов в 2011 году составили 21 210 239 810 890 рублей;
- доходы бюджетов субъектов РФ от использования лесов в 2011 году составили 5 276 504 040 310 рублей.

Таким образом, в результате введения нового Лесного кодекса убытки бюджетной системы, связанные с лесным хозяйством, возросли до 23 млрд. руб. в год (по сравнению с примерно 2 млрд. руб. в год до введения нового кодекса), при этом леса остались без охраны и почти без лесного хозяйства. Иными словами - введение нового Лесного кодекса обернулось потерями для всех, за исключением разве что его разработчиков. Показательно, что за такой результат никто из разработчиков и лоббистов нового кодекса не понес ровным счетом никакой ответственности.

К числу наиболее актуальных системных проблем лесного хозяйства, возникших в результате реформ, основанных на Лесном кодексе РФ 2006 года, относятся:

1. Разрушение экономической основы существования лесного хозяйства, системы самофинансирования лесохозяйственных организаций. Принятие Лесного кодекса 2006 года привело к тому, что лесное хозяйство превратилось из экономически самодостаточной отрасли в отрасль, целиком зависящую от бюджетного финансирования. До введения нового Лесного кодекса деятельность лесохозяйственных организаций на 80-90% обеспечивалась за счет доходов от

собственной хозяйственной деятельности, теперь же они практически лишены такой возможности. Номинальные расходы федерального бюджета на лесное хозяйство за время действия нового Лесного кодекса утроились, но реальное финансирование лесохозяйственной деятельности уменьшилось в разы. Это привело к резкому росту социальных проблем в лесных деревнях и поселках, а также к нехватке квалифицированных работников для борьбы с лесными пожарами при высоком уровне пожарной опасности и с другими катастрофическими явлениями (массовым усыханием лесов в результате размножения короеда-типографа, последствиями крупных ураганов и т.д.).

2. Ликвидация государственной лесной охраны - достаточного количества людей, для которых охрана лесов является единственным или главным видом деятельности. Внесение изменений в старый Лесной кодекс РФ в 2004-2005 г.г. и принятие нового Лесного кодекса РФ в 2006 году привело к тому, что классическая государственная лесная охрана, основанная на системе лесных обходов, исчезла. В декабре 2010 г. в Лесной кодекс были внесены изменения, которые восстановили лесную охрану "на бумаге" - путем возложения соответствующих обязанностей на лиц, исполняющих прежде всего иные обязанности и не обладающих для охраны лесов временем и необходимыми ресурсами. Фактически леса России, за исключением отдельных особых случаев, до сих пор остаются крупнейшей в мире беспризорной и неохраняемой территорией. Это послужило одной из главных причин катастрофической ситуации с лесными пожарами, незаконными рубками, и незаконным использованием земель лесного фонда. Кроме того, обилие дешевой древесины незаконного происхождения делает лесное хозяйство во многих регионах экономически бесперспективным.
3. Исключение ряда категорий лесов и защитных лесных насаждений из сферы действия лесного законодательства, появление огромной площади бесхозных лесов. С введением Лесного кодекса 2006 года в России появился целый ряд категорий лесов и защитных лесных насаждений, на которые в явном виде не распространяется действие лесного законодательства, за сохранность которых никто не отвечает и которые фактически являются бесхозными и беспризорными. К ним в первую очередь относятся леса и защитные лесные полосы на землях сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта и др., а также большинство лесов на землях поселений (в связи с правовой неопределенностью понятия "городские леса". Наиболее заметными результатами этого стали: деградация системы полейзащитных лесополос, от которых во многом зависит успешность земледелия в засушливых регионах юга России; массовые захваты "бесхозных" лесов или лесов со спорным статусом под застройку, изъятие этих лесов из общего пользования в густонаселенных регионах; многочисленные "бесхозные" пожары, возникающие в лесах тех категорий, на которые не распространяется действие лесного законодательства.
4. Резкое увеличение бюрократизма, сделавшее поддержание бумагооборота основным видом деятельности в системе государственного управления лесами. Неразумно организованное разделение лесных полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, а также между "управленческими" и "хозяйствующими" структурами, привело к резкому росту бумагооборота, который к настоящему времени почти целиком подменил и вытеснил реальную работу в лесу. В настоящее время более трех четвертей рабочего времени руководителей и специалистов лесного хозяйства, и не менее половины средств федерального бюджета, выделяемых на лесное хозяйство, расходуются на поддержание бумагооборота, составление всевозможной отчетности, обслуживание комиссий и проверок. Чем выше должность специалиста, тем большую долю времени он должен тратить на бумажную работу - руководители уровня лесничего и выше во

многих регионах вообще не имеют возможности регулярно бывать во вверенных им лесах.

5. Резкое снижение среднего уровня квалификации руководящих работников органов государственного управления лесами. На протяжении последнего десятилетия федеральными органами управления лесами руководят люди, не имеющие профильного лесного или смежного образования и подходящего опыта работы. Эти люди формируют свои команды, в основном также состоящие из руководителей без профильного образования и опыта работы, или из достаточно покорных лесных специалистов, не решающихся высказывать собственное профессиональное мнение о происходящем (исключения есть, но они редки и погоды не делают). Кадровая политика федеральных органов власти в значительной степени копируется региональными органами, в результате чего происходит массовое вытеснение профессионалов из органов управления лесами. В настоящее время профессионалы с хорошим образованием и опытом работы уже не оказывают решающего влияния на управление лесами Российской Федерации, что ведет к лавинообразному нарастанию ошибочных и непрофессиональных решений.
6. Разрушение информационной системы лесного хозяйства, утрата источников достоверной информации о состоянии лесов. Принятие Лесного кодекса РФ 2006 года и сопутствующие реформы привели к практически полному разрушению информационной системы лесной отрасли. Лесоустройство (организационно-плановая основа качественного лесного хозяйства) сократилось до символических объемов, создать работающую систему государственной инвентаризации лесов не удалось. При учете пожаров, незаконных рубок и других бедствий и правонарушений данные многократно, иногда в десятки раз, искажаются. В результате органы государственной власти просто не располагают достоверными данными о состоянии лесов и лесного хозяйства, необходимыми для принятия адекватных решений.

К числу основных внешних по отношению к системе управления лесами причин упадка лесного хозяйства в Российской Федерации относятся:

1. Вымирание сельских районов и населенных пунктов, миграция остатков трудоспособного населения в благополучные города и страны (по данным последней переписи населения, 13% сельских населенных пунктов страны числятся вымершими, еще 24% имеют население до 10 человек). Во многих районах страны ведение качественного лесного хозяйства и организация эффективной борьбы с пожарами становятся невозможными просто в силу вымирания и запустения огромных территорий.

2. Деградация и глубокий упадок системы общего и специального образования, нехватка квалифицированных специалистов и рабочих. Нехватка квалифицированных специалистов усугубляется непрестижностью лесного хозяйства, основной причиной которой являются хаотические реформы последних двенадцати лет (начиная с ликвидации 17 мая 2000 года Федеральной службы лесного хозяйства и Госкомэкологии РФ).

3. Нарастающая общая криминализация жизни, расцвет коррупции, низкая дееспособность правоохранительных органов, неприкасаемость и безответственность чиновников правительственного уровня. Несмотря на очевидную вредоносность Лесного кодекса РФ 2006 года, никто из лиц, участвовавших в его разработке и внедрении, не был привлечен к ответственности. Несмотря на массовое искажение данных о состоянии лесов, пожарах и лесонарушениях, никто за это не привлекается к ответственности

Первоочередные меры, которые необходимо принять, чтобы остановить дальнейшее разрушение системы государственного управления лесами и лесного хозяйства:

Примечание. Перечисленные меры, принятые совместно, могут остановить дальнейшую деградацию лесного сектора, но для его успешного развития необходимо

принятие концептуально нового Лесного кодекса, разработанного специалистами с учетом реального состояния лесов России. На разработку такого кодекса требуется три-четыре года, если для выполнения будет собрана группа лучших специалистов, и будет организовано полноценное профессиональное и общественное обсуждение проекта на разных стадиях его подготовки.

1. Вернуть возможность существования специализированных государственных лесохозяйственных организаций, на постоянной основе отвечающих за ведение лесного хозяйства на землях лесного фонда, не переданных в аренду, и имеющих право направлять все доходы, получаемые от использования этих лесов, на нужды лесного хозяйства (аналогичных бывшим лесхозам, но без контрольно-надзорных полномочий).

2. Восстановить государственную лесную охрану в форме самостоятельного федерального ведомства, обладающего достаточной численностью сотрудников (не менее 20 тысяч человек), единственной или главной обязанностью которых было бы обеспечение охраны лесов от нарушений лесного законодательства, в том числе от незаконных рубок и поджогов.

3. Распространить действие лесного законодательства, с соответствующими каждой категории земель и каждой форме собственности ограничениями, на все леса и всю древесно-кустарниковую растительность (как это было сделано в Лесном кодексе РФ 1997 года).

4. Пересмотреть систему разделения полномочий между федеральными и региональными органами власти, а также между "управленческими" и "хозяйствующими" структурами таким образом, чтобы исключить необходимость и возможность повседневногo вмешательства надзорных органов в хозяйственную деятельность, повседневногo сбора и анализа сугубо хозяйственной информации.

5. Ввести квалификационный ценз к сотрудникам, занимающим руководящие должности в органах управления лесами, предусмотрев возможность назначения на них только людей с лесным или смежным (естественно-научным, связанным с лесом) образованием и опытом работы в лесном хозяйстве на не руководящих должностях в течение не менее чем пяти лет.

6. Обеспечить государственную поддержку лесостроительства на конкурсной основе в объемах, необходимых для качественного проведения лесостроительных работ в течение нескольких лет во всех эксплуатационных и защитных лесах, в том числе путем обеспечения открытого доступа к старой лесостроительной информации. Одновременно с этим обеспечить развитие государственной инвентаризации лесов, взяв за образец одну из наиболее эффективно работающих систем ГИЛ в европейских странах.

7. Обеспечить расследование случаев искажения информации о лесных пожарах высокопоставленными лицами из систем МЧС и Рослесхоза и их привлечение к ответственности по статье 237 Уголовного кодекса РФ - "Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей".

8. Принять долгосрочную программу крупномасштабной финансовой поддержки тех элементов лесного хозяйства, которые позволяют сберечь экономически доступные лесные ресурсы от неоправданных потерь (системы охраны лесов от пожаров, лесозащиты) и обеспечить их скорейшее воспроизводство (качественное лесовосстановление, уход за молодняками на наиболее продуктивных лесных землях).

Лесные пожары

Лесные и торфяные пожары 2010 года вызвали очень острую реакцию властей, населения и прессы. Тем не менее, в 2010 году площади, пройденные лесными пожарами, были далеко не самыми большими за последние десятилетия. Единственное, что существенно отличало 2010 год от других, – то, что Москва и близлежащие регионы были покрыты дымом и жители Москвы (в том числе руководители страны) на себе ощущали последствия пожаров. Однако даже это не побудило власти изменить систему

борьбы с лесными пожарами, ситуация в России в 2011 году по сравнению с 2010-м существенно не изменилась.

Пожары являются одной из серьезнейших нерешенных проблем российских лесов (например, Коровин, Исаев 1998; Воробьев и др., 2004). То, что они наносят огромный ущерб, признает даже руководство федерального органа, отвечающего за лесное хозяйство. По данным российской официальной статистики, лесные пожары в год могут уничтожить до 70 миллионов м³ древесины (в 2002 г.) и до 700 тыс. гектаров лесных насаждений⁵ (в 2000 г.) (Россия в цифрах, 2004). По оценкам, основанным на данных дистанционного зондирования, в 2009 г. от пожаров погибло более 800 тыс. гектар лесов (ИКИ РАН, 2009). В 2010 по данным Рослесхоза от лесных пожаров усохло около 1,1 миллиона гектар (Масляков, 2011) Реальный ущерб, наносимый лесными пожарами, не ограничивается гибелью лесов. Так, в 2010 году только на оказание помощи гражданам, утратившим имущество в результате лесных пожаров, лишь на федеральном уровне было выделено около 12 миллиардов рублей (Итоги работы Счетной палаты, 2011). При этом информация о лесных пожарах, используемая государственными органами, в том числе, для принятия решений, противоречива и не отражает действительности. Финансирование борьбы с лесными пожарами крайне мало как по сравнению с затратами в США и Канаде, так и со странами СНГ.

Параметры, использованные далее (лесные площади, пройденные пожарами, и затраты на тушение пожаров), не дают полной картины, но достаточно наглядно характеризует текущее положение.

Задачей настоящего обзора было продемонстрировать общую ситуацию, неадекватность государственного учета лесных пожаров, мер по их ликвидации и, в некоторых случаях, проиллюстрировать эти проблемы на конкретных примерах. Он не претендует на тщательный анализ ситуации с лесными пожарами в России, форм и результатов их официального учета.⁶

Противоречивость доступной информации о лесных пожарах. Доступная официальная информация о лесных пожарах в РФ, их площадях и нанесенном ими ущербе крайне противоречива. Реальные масштабы горимости лесов России и размеры наносимого огнем ущерба до настоящего времени точно не установлены (например, Кудрявцев и др, 2008). По ряду категорий лесов и древесных насаждений – в частности, по лесам и защитным лесным полосам на землях сельскохозяйственного назначения – статистика пожаров и наносимого ими ущерба вообще не ведется⁷.

Основным источником данных о горимости лесов для федеральных органов государственной власти являются предоставляемые из регионов данные, основанные на наземных и авиационных наблюдениях. Наряду с этим, для выявления и оценки пожаров используются космические снимки (дистанционный мониторинг). Органы государственной власти в последние годы стали шире использовать данные дистанционного мониторинга, но статистическая информация (равно как и информация, на основании которой принимаются решения) до сих пор продолжает основываться на данных наземных наблюдений.

В информации различных государственных органов имеются серьезные расхождения. Данные Министерства природных ресурсов и экологии (МПР) и Министерства по делам

⁵ Площади, пройденные пожарами, значительно больше, однако не весь лес, пройденный пожарами, погибает.

⁶ В связи с этим, в данном обзоре возможны некоторые неточности и отсутствие сравнительного анализа данных различных исследований, что не оказывает влияния на демонстрацию общей картины.

⁷ Кроме того, как правило, никак не учитываются повреждения лесных опушек весенними палами сухой травы. С формальной точки зрения такие повреждения лесными пожарами не являются, но их совокупное влияние на состояние лесных насаждений весьма велико.

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) существенно отличаются (например, Кудрявцев и др, 2008). Так, в 2009 г. по данным МЧС природными пожарами было пройдено 1 144 тыс. га (МЧС, 04.11.2009 г.). По данным Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) только лесными пожарами было пройдено 2 401 тыс. га (Сводка⁸ о лесопожарной обстановке на 5 ноября 2009 года). Лесные пожары являются только частью природных, однако по данным Рослесхоза, площадь лесных пожаров вдвое больше, чем площадь всех природных пожаров в России в 2009 г. Данные МЧС и Рослесхоза о пожарах в 2010 году также существенно отличаются. Так, по данным Рослесхоза (Лесопожарная обстановка, 2010) к 3 августа 2010 года общая площадь лесных пожаров была примерно на 100 тыс. гектар больше, чем вся площадь природных пожаров, приводимая МЧС (МЧС, 2010).

Показательным является то, как Рослесхоз оценивал площади лесных пожаров. По данным, представляемым Рослесхозом (Сводка о лесопожарной обстановке на 13 октября 2009 г., Сводка о лесопожарной обстановке на 14 октября 2009г.), за один день в середине октября, когда пожары практически прекратились, пожарами пройдено около 340 тыс. гектар⁹. Это свидетельствует о том, что даже существующая информация (не вдаваясь в оценку ее адекватности) из регионов, собирается или обобщается нерегулярно, данные не отражают ни общей площади, ни реальной динамики ситуации. Попытка исправить такое положение была сделана только в сентябре 2010 года (Авиалесоохрана, 2010), т.е. на это потребовалось больше года.

Особенно четко неадекватность государственной статистики видна при сравнении статистических данных о площадях пожаров и данных о площадях, полученных в результате обработки космических снимков. Многократное расхождение между информацией, предоставляемой государственными службами, и определенными дистанционно площадями лесов, пройденными пожарами, отмечают многие исследователи (например, Беляев, 2006; Алексеева, 2009) и даже представители государственных органов (Гиряев, 2009; Авиалесоохрана, 2009b). Эти данные различаются в 2-6 раз.

Информация о систематическом занижении площадей лесных пожаров в официальной информации и о ее несоответствии результатам обработки космических снимков не является чем-то новым или необычным. Например, Гринпис России исследовал ситуацию с площадями лесных пожаров на Сахалине еще в 1998 (Гринпис, 1999). «Ошибка» официальных служб составила тогда 5,25 раза. Однако особенно заметным это несоответствие стало в последние годы, причем существенное искажение данных в ряде случаев признавалась и представителями Рослесхоза.

Так, в мае 2007 г. представители Рослесхоза сообщили информагентству РИА-Новости России «Так, по Приморскому краю количество пожаров занижено в семь раз, а площадь леса, пройденная огнем, в 30 раз. В Читинской области произошло с 1 апреля 1 558 возгораний в лесу, а по данным субъекта - 733. В Хабаровском крае, по данным Рослесхоза, произошло 310 пожаров против заявленных 99. Сложная ситуация сложилась в Амурской области, где, по официальным данным, зафиксировано 117 пожаров, а на самом деле – 1 285.» (РИАН 2007). Часть этой информации, в частности, сведения о 25-кратном занижении руководством Приморского края оценки площади лесных пожаров, была сообщена Рослесхозом на своем сайте (Рослесхоз, 2007).

Ситуация повторилась в мае 2008, когда пресс-служба Рослесхоза сообщила «Дистанционный мониторинг лесных пожаров Рослесхоза показал, что девять субъектов

⁸ Последняя Сводка за 2009 г. За оставшийся период года существенных пожаров в лесах не происходило.

⁹ Число пожаров, указываемых в этих двух Сводках, отличается на 322; в то же время в последней сводке указано, что возникло всего 6 новых пожаров.

Российской Федерации (Калужская, Тверская, Омская, Иркутская, Тюменская, Амурская области, Приморский и Забайкальский край, республика Бурятия) искажают реальную картину. На начало мая в Приморском крае официальные данные почти в два раза расходятся с результатами аэрокосмического мониторинга: 215 заявленных возгораний против 382 пожаров, зафиксированных спутником. Площадь, пройденную огнем, регион обозначил в 34 тысячи га, тогда как реальная цифра составила 70 тысяч га» (Рослесхоз, 2008).

В 2010 и 2011 годах ситуация существенно не изменилась. Так, например, в августе 2010 года только один из субъектов РФ «уточнил» площади лесных пожаров на 78 тысяч гектар (Авиалесоохрана, 2010). В мае 2011 года, по сообщению Рослесхоза (Рослесхоз, новости, 2010) данных о площадях лесных пожаров в Якутии могли быть искажены до 40 раз. В 2011 году МЧС «не замечало» ряд пожаров. Так, например, по данным МЧС, на утро 4 июля в Центральном федеральном округе действовал всего один природный пожар, а всего с начала пожароопасного периода было зарегистрировано 5 очагов торфяных пожаров (МЧС, 2011). В то же время, специалисты Гринпис (Гринпис, 2011) путем наземного обследования установили, что 4 июля в Центральном федеральном округе было 15 горящих торфяников (и 26 очагов не проверенных на месте, но установленных на основании космической съемки).

В 2009 г. заместителем начальника ФГУ «Авиалесоохрана» А.М.Ерицов отмечал более чем 4-х кратное различие данных спутниковых наблюдений и площади, «отчитанной» наземными службами (Ерицов, 2009)¹⁰. А по данным Рослесхоза в 2009 году, например, в Омской области отличие реальной информации от данных, отчитанных в статистическую службу, составляло более 12 раз (Гиряев, 2009). На 18 августа 2010 года по данным МЧС природными пожарами было пройдено около 890 тысяч гектар (МЧС, 2010). В то же время по данным спутниковых наблюдений (ИКИ РАН, 2010¹¹) лесными пожарами было пройдено около 6 миллионов гектар, т.е. данные отличались в 15 раз.

Такие несоответствия наглядно демонстрируют неспособность существующей системы охраны и защиты лесов к сбору адекватной и оперативной информации об их масштабах¹².

Данные государственных органов о лесах, пройденных пожарами. Как отмечалось выше, собираемые наземными службами данные, положенные в основу статистической информации о горимости лесов, не соответствуют реальности. Однако, в течение длительного периода они собираются более или менее одинаковыми методами. Поэтому такие данные в определенной степени отражают *динамику* ситуации: они ясно демонстрируют ухудшение ситуации с лесными пожарами за последние два десятилетия.

В органы государственной статистики передаются данные о пожарах на территории лесного фонда (в него входят примерно 90 % лесов страны¹³). Кроме того, на федеральный уровень передается информация о пройденных пожарами лесных участках земель иных категорий (форма 5-ЛХ; Порядок формирования и представления, 2010). Данные государственной статистики о площадях покрытых лесом земель, пройденных пожарами,

¹⁰ На сайте ФГУ «Авиалесоохрана» приводится информация о трехкратном расхождении данных (ФГУ «Авиалесоохрана», 2009)

¹¹ Оценки, проведенные независимо по данным разных спутников Институтом леса СО РАН и институтом космических исследований, отличаются менее чем на 2 %.

¹² Несмотря на передачу в 2007 г. функций по управлению и охране лесов от федеральных властей региональным, сбором наземной информации о пожарах продолжают заниматься преимущественно те же сотрудники, которые делали это ранее. Однако только после названной передачи функций федеральные органы стали «замечать» ошибочность данных наземного наблюдения.

¹³ До 2007 г. в лесной фонд входило более 97 % лесов страны.

и об общем количестве пожаров приведены на Рис. 1¹⁴. Несмотря на ежегодные колебания, из данного графика видно: средняя площадь, пройденная пожарами на покрытой лесом территории, значительно возросла.



Рис 1. Данные государственной статистики о лесных пожарах

Усредненные по шестилетним периодам (1981-1986, 1987-1992, 1993-1998, 1999-2004, 2005-2010 г.г.) данные государственной статистики о площадях пожаров приведены на Рис. 2¹⁵. Из него видно, что площадь пожаров на покрытых лесом землях постоянно растет, с начала 1980-х годов она выросла почти в 4 раза.

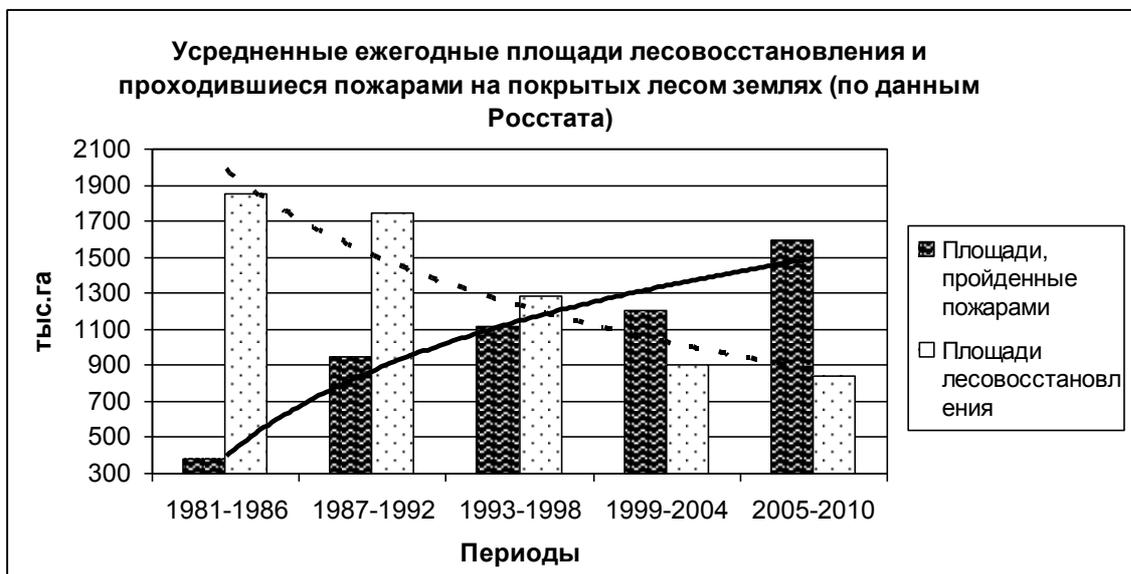


Рис.2 Усредненные данные государственной статистики о площадях пожаров и лесовосстановления

¹⁴ Использованные данные взяты из Государственных докладов «О состоянии окружающей [природной] среды» за 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 г.г., Основных показателей, 2011

¹⁵ Использованы дополнительные данные: Народное хозяйство, 1985; Народное хозяйство, 1991 году; Максимов, 2007; Леса и лесное хозяйство, 2007

Средняя площадь рассматриваемых пожаров, рассчитанная по данным статистики за последние 20 лет (1991-2010 г.г.), составляет около 1200 тыс. гектар в год, что составляет 0,15 % от всех покрытых лесом земель.

Данные дистанционного мониторинга. За последние годы было проведено и опубликовано много работ, посвященных оценке площадей лесных пожаров России и возможных погрешностей этой оценки (например, Goldammer at al., 2007; Егоров, 2006; Раздел № 3 документации, 2008; Giglio 2009). Следует отметить, что результаты исследований, проведенные с использованием различных алгоритмов, и снимков¹⁶, сделанных различными спутниками, дают сходные результаты, но они были сделаны только для отдельных лет. При этом точность определения площадей, пройденных пожарами, достаточно высока. Так, например, российская информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров (ИСДМ Рослесхоз) позволяет оценить пройденную огнем площадь с погрешностью до 30 % при площади пожара от 100 до 1000 га и с погрешностью 5 % - при площади пожара от 1000 га (Авиалесоохрана, 2008b). Аналогичные или несколько меньшие погрешности приводят и другие исследователи. Можно предположить, что консервативная оценка погрешности определения площади всех пожаров методами дистанционного мониторинга в настоящее время составляет не более 10-30 %. Учитывая описанные ранее проблемы с официальной статистикой, допустимо считать такую погрешность не существенной для оценки реальных площадей, пройденных лесными пожарами.

Для оценки площадей, пройденных пожарами, были преимущественно использованы данные, полученные группой сотрудников Института леса им В.Н.Сукачева СО РАН и Глобального центра мониторинга пожаров - GFMC, Фрайбург (Goldammer at al., 2007) в результате обработки космических снимков¹⁷. Это совместная работа одного из самых известных российских лесных институтов с одним из наиболее авторитетных центров оценки пожаров, чьи сотрудники имеют два десятилетия опыта работы с идентификацией лесных пожаров во всем мире. Использование этой информации обусловлено тем, что в данной работе дешифрирование снимков было сделано по единой методике для продолжительного периода для всей территории России.

На рисунке 3 приведены данные о площадях, пройденных пожарами, по данным государственной статистики РФ и по данным космического мониторинга¹⁸.

¹⁶ В настоящем обзоре не рассматривается специфика алгоритмов, так как алгоритмы дешифрирования постоянно развиваются и точность результатов при использовании более современных подходов может только возрастать. Из тех же соображений не рассматривается специфика использования снимков, сделанных разными спутниками.

¹⁷ При сравнении данных по всей России с данными других исследователей (например, Bartalev et al., 2005; Егоров, 2006), наблюдаются некоторые отличия. Обычно они не превышают 10-15 %, но в отдельных случаях достигают 50% и более. Как правило, эти отличия находятся в пределах максимальной консервативной погрешности и не вносят принципиальных изменений в общую картину неточности данных, представляемых службами наземного наблюдения.

¹⁸ Для 2008-2010 г. были использованы откорректированные предварительные данные о площадях природных пожаров (информация сайта Global Fire Monitor Center - <http://www.fire.uni-freiburg.de/>; Goldammer et.al. 2007; Goldammer, личное сообщение, 2 сентября 2010 г.; Бондур 2010).



Рис. 3 Площади, пройденные пожарами

Рисунок 4 показывают соотношение площадей пожаров по данным государственной статистики РФ и по данным космического мониторинга.



Рис. 4 Сравнение данных о пожарах

Эти рисунки наглядно демонстрируют многократное отличие данных государственной статистики от результатов дистанционного наблюдения. Такое различие не может быть объяснено погрешностью и ошибками обработки спутниковых снимков. Следует обратить внимание на все большее расхождение информации о площадях лесных пожаров, предоставляемой государственными органами и полученной методами космической съемки. Это свидетельствует не только о сомнительном качестве работы наземных служб, определяющих площади пожаров, но и снижении уровня их работы.

Для пожаров на покрытых лесом землях в среднем (за 15 лет) государственные органы занизили информацию о площадях, пройденных лесными пожарами (по сравнению с данными дистанционного мониторинга), в 5 раз (от 1,7 до 9,6 раз). Даже если допустить тридцатипроцентную погрешность, официальная статистика в среднем показывает в 3 раза меньшую площадь лесных пожаров, чем результаты обработки космических снимков.

Средняя площадь рассматриваемых пожаров, рассчитанная по данным дистанционного мониторинга за 15 лет (1996-2010 гг.), составляет около 9000 тыс. гектар в год. Очень

близкие оценки были получены косвенным путем – через накопленную площадь гарей и погибших насаждений (Коровин, Исаев, 1998). Это означает, что в среднем ежегодно происходит пожарами около 1,1 % от всех покрытых лесом земель. За тот же период по данным статистики средняя площадь пожаров на лесных территориях составляет 0,15 %. С 1996-2000 до 2006-2010 гг. по данным дистанционного мониторинга площади пожаров выросли с 3 700 до примерно 11 тыс. га в год, т.е. примерно в 3 раза – это выше, чем рост по данным наземных наблюдений.

Борьба с лесными пожарами. Согласно статистике пожаров с известными причинами, основное количество загораний вызвано человеческой деятельностью. Цифры несколько колеблются от года к году, но усредненные за последние 10 лет данные говорят, что грозными разрядами вызвано не более 10% пожаров, остальные же 90% - результат человеческой деятельности, причем около 10% пожаров вызвано сельскохозяйственными палами (Основные показатели, 2004; Основные показатели, 2011). Несмотря на это, вместо того, чтобы запретить палы и постараться убедить население быть более аккуратным, федеральный орган управления лесным хозяйством сам организует травяные палы. Так, приказом № 31 от 29 января 2010 г. Рослесхоз опять отметил, что причиной большинства лесных пожаров в 2009 г. стало нарушение правил пожарной безопасности при проведении сельскохозяйственных палов и неосторожное обращение с огнем в лесу. Одновременно с этим Рослесхоз распорядился провести в 2010 г. «профилактические контролируемые выжигания» - фактически те же самые сельскохозяйственные палы на площади 2 275 тыс. га¹⁹. В соответствии с приказом № 36 от 28 февраля 2011 году должны были выжечь такую же площадь.

В период 1985 - 1990 гг. неохранные леса составляли 35,8 %. С этого момента реальная площадь охраняемых лесов только уменьшилась (Швиденко и др, 2007). При этом одним из наиболее действенных подходов к тушению пожаров было использование авиации²⁰. Система авиалесоохраны развивалась до первой половины 1990-х. В этот период «с помощью авиации обнаруживалось до 85% лесных пожаров, сейчас же этот показатель снизился до 45,0 %» (Авиалесоохрана 2009а). Доля пожаров, которые были потушены с применением авиации, «снизилась с 45 до 19%» (Воробьев и др, 2004).

По мнению ФГУ «Авиалесоохрана», с 2007 г., «в связи с передачей функций по охране и защите леса субъектам РФ, были ликвидированы базы авиационной охраны лесов» (Авиалесоохрана 2009а). На самом деле, Авиалесоохрана была раздроблена на региональные подразделения. «За единичными исключениями, базы авиационной охраны лесов после передачи субъектам РФ полностью потеряли способность как-либо бороться с лесными пожарами» (Авиалесоохрана 2008а). Кроме того, исчезла возможность оперативной переброски сил и средств на тушение пожаров из спокойных регионов в наиболее горячие. Отсутствие возможности маневрирования ресурсами и слабая работа авиационного блока отмечались и руководством Рослесхоза (Гиряев, 2010).

Проведенное по результатам 2007 г. исследование показало, что использование авиации практически не связано с количеством крупных пожаров, хотя и зависит от общей

¹⁹ «Контролируемое» выжигание на такой огромной площади невозможно. Даже если абсолютно все сохранившиеся работники системы лесного хозяйства, включая административный персонал, будут участвовать в процессе контроля, на одного сотрудника придется 50 гектар. Реально на каждого тех, кто мог бы обеспечить контроль за выжиганием, придется по несколько сотен гектар выжигаемой земли. Фактически Рослесхоз приказал органам управления лесами в субъектах РФ заниматься теми же неконтролируемыми палами сухой травы, которые они же признали одной из двух главных причин лесных пожаров в 2009 г. (Государственные поджигатели, 2010).

²⁰ Система охраны лесов с помощью авиации начала действовать в России с 30-х годов прошлого столетия.

площади возгорания. Использование сил и средств МЧС при тушении лесных пожаров вообще не связано с характеристиками пожарной обстановки (Кудрявцев и др., 2008b).

В соответствии со ст. 133 ч.2 Бюджетного Кодекса РФ, размер нераспределенного резерва субвенций на лесопользование не может быть больше 5 % от общей суммы субвенций. Такой размер резерва настолько мал, что не может повлиять на реальную ситуацию с тушением пожаров (Авиалесоохрана 2008а).

Возрастание площадей лесов, пройденных пожарами, происходило на фоне снижения ресурсов, выделяемых на борьбу с лесными пожарами. На рис. 5 приведены данные о расходах на тушение лесных пожаров, «произошедших в результате человеческой деятельности»²¹. Приведение к расходам 2000 г. (в соответствии с инфляцией) позволяет сравнивать затраченные суммы. Как видно из графика, за 10 лет эти реальные расходы сократились почти втрое. За чуть больший период, по данным дистанционного наблюдения, площади пожаров на землях, покрытых лесом, увеличились втрое.

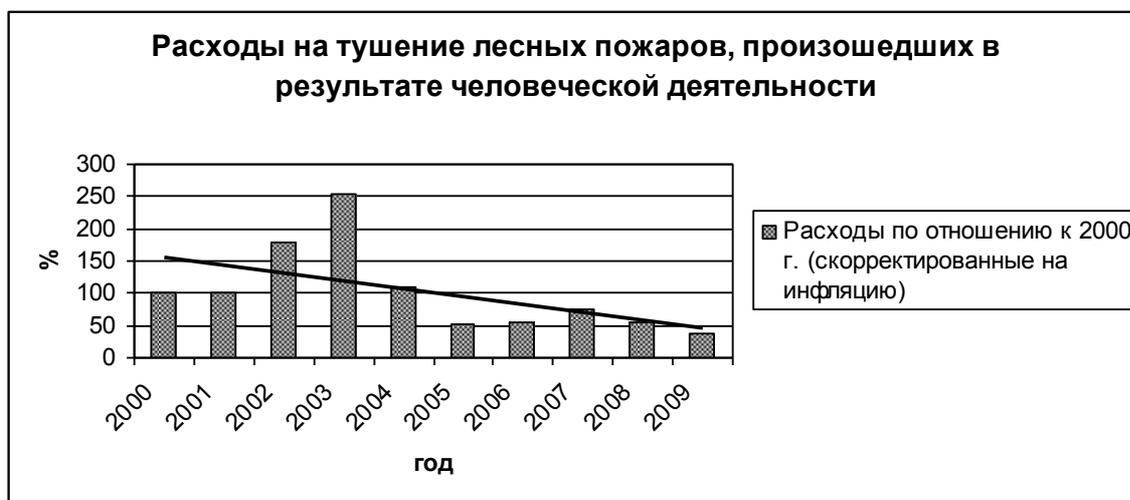


Рис. 5 Расходы на тушение лесных пожаров

До 2007 г. значительная часть денег на тушение пожаров выделялась отдельной строкой, т.е. они не могли быть использованы на иные нужды. С 2008 года они стали входить в общую сумму субвенций, выделяемых регионам на обеспечение государственных функций по ведению лесного хозяйства. В результате эти деньги, по сути «растворились» в деньгах субвенций, а субвенций на обеспечение всех функций по ведению лесного хозяйства не хватает.

Прямые данные о расходах на тушение лесных пожаров в 2010 году не представлены Росстатом. На интернет-странице за 2009 г. (Госкомстат, 2010) информация есть, а на аналогичной странице 2010 г. она уже не приводится (Госкомстат, 2011).

Международные сравнения²². Канада и США – страны наиболее близкие к России по размерам – удобны для демонстрации адекватности оценок площадей природных

²¹ Информация начиная с 2000 г. о расходах взята из материалов Госкомстата (Госкомстат 2008; Госкомстат 2010). Эта информация собиралась по единой методике и может сравниваться для разных лет. В Материалах Госкомстата данные до 2000 года в такой форме отсутствуют. Иные данные (до 2000 г. и за 2010 г.) не использовались, так как в связи с разнородностью доступной информации за этот период, их сравнение не будет корректным. Данные о расходах на тушение лесных пожаров в 2010 году на сайте и в документах Росстата просто отсутствуют.

²² Международные оценки в настоящем обзоре приведены в основном на основании наиболее доступной официальной информации, которая в некоторых случаях может быть не вполне точной.

пожаров²³ наземными службами и данными дистанционного мониторинга. В основном отклонение данных составляет 10-15 %, (Bartalev et al., 2005; Li 2000, 2003). В Канаде в отдельные годы это отклонение несколько увеличивалось, достигая 20-40% (в годы с «малой» горимостью лесов). В США отличие данных дистанционного мониторинга и данных государственных служб наземного наблюдения как правило составляет около 10% (Li 2003). Например, в 2004 году различие составляло около 4%, а в 2007 – 11% (Schwind 2007; MTBS Reporting Summaries, 2009). Данные по некоторым показателям для США, Канады и России приведены в Табл.1.

Ежегодно в Канаде пожарами проходится в среднем 2,5 млн. га - от 0,7 до 7,6 млн. га (Canadian Forest Service, 2010). За два последних десятилетия в Канаде заметна тенденция к снижению площадей, пройденных пожарами. Так, за период с 1990 по 1999 года средняя площадь, пройденная пожарами в год, составляла 2,8 млн. га (CIFFC 2000), а с 2001 по 2010 г. – всего 1,9 млн. га. (CIFFC 2010) При этом для тушения пожаров в год тратится от 500 миллионов до 1 миллиарда канадских долларов (Canadian Forest Service, 2010).

В США за десятилетие 1990–1999 гг. пройдено пожарами в среднем 1 360 тыс. га в год, а за следующее десятилетие – 2 900 тыс. га (NIFC²⁴ 2011). Расходы Федеральной лесной службы США непосредственно на тушение пожаров²⁵ в 2008 – 2010 г.г. составляли 1 – 1,4 млрд долларов США (Department of Agriculture, 2011).

	США	Канада	Россия
Оценка отличия данных о площадях природных пожаров наземных служб и дистанционного мониторинга (%)	10	До 20-40	500
Оценка пройденной пожарами в год доли территорий ²⁶ , проходимых пожарами в год ²⁷ (%)	0,75	0,6	1,1 ²⁸
Финансирование тушения пожаров (долларов США ²⁹ на 1 га площади земель, покрытых лесом)	4,2	1,7	0,033 (2009) 0,18 (2010 ³⁰)

²³ Сравнение с данными по общей площади природных пожаров вполне логично, так как в США и Канаде выделение лесных территорий из природных отличается от системы, принятой в России. Хотя это не вполне идентичные данные с приведенными по России, для природных пожаров в России расхождение данных дистанционного мониторинга с данными наземных служб больше, чем только для лесных территорий (например, Goldammer 2007). Коэффициенты инфляции рассчитаны по данным Международного валютного фонда.

²⁴ NIFC (National Interagency Fire Center) – Национальный межведомственный пожарный центр, Канада.

²⁵ В эту цифру не включены меры по предупреждению пожаров.

²⁶ В данном случае рассматривается доля территорий, борьба с пожарами на которых (и/или информирование о пожарах на которых) является полной или частичной ответственностью соответствующего профильного агентства.

²⁷ В Канаде ежегодно пожарами проходится около 0,6 % природных территорий в год. (Canadian Forest Service, 2010). Аналогичные цифры приводятся и в научных исследованиях – около 0,7 % лесных территорий (например, Stocks et al, 2002a). В США оценочно (по данным за 20 лет) ежегодно пожарами проходится около 0,75 % природных территорий (The U.S. Forest Service, 2009; NIFC, 2008, 2009).

²⁸ Для лесных земель.

²⁹ При расчетах применен курс доллара США 1 января 2011 г.

³⁰ Прямые данные о расходах на тушение лесных пожаров в 2010 году недоступны, указанная цифра рассчитана на основании данных Рослесхоза (Письмо Рослесхоза, 2010), Счетной палаты (Итоги работы Счетной палаты, 2011) и сообщений в прессе о расходах Министерства обороны (например, Lenta.ru, 2010).

Табл. 1 Сравнительные данные по США, Канаде и России.

Представляет интерес сравнение с соседними для России странами – Казахстаном и Беларусью. Явное выделение доли расходов на тушение лесных пожаров в этих странах не всегда возможно. Однако показательно сравнение затрат на ведение лесного хозяйства. Данные по пожарам, затратам на ведение лесного хозяйства на гектар площади лесного фонда в 2010 г. приведены в таблице 2³¹. Из таблицы видно, что Россия в 2010 г. израсходовала вдвое меньше средств на гектар лесов, чем Казахстан, и в 12 раз меньше, чем Беларусь.

	Россия	Казахстан	Беларусь
Площадь, пройденная пожарами (га) на 1 млн. га земель лесного фонда	1720	418	45
Средняя площадь, пройденная лесным пожаром (га)	58	9,5	0,7
Затраты на ведение лесного хозяйства (долларов США на 1 га земель лесного фонда)	0,64	1,25 ³²	8,0

Табл. 2 Удельное количество лесных пожаров на гектар и расходы³³, связанные с ведением лесного хозяйства и тушением лесных пожаров в 2010 году

Выводы

1. Данные государственной статистики РФ о площадях лесных пожаров во много раз меньше, чем данные дистанционного мониторинга (среднее отличие для покрытых лесом земель составляет около 5 раз)³⁴.
2. Площади лесов, пройденные пожарами, существенно выросли за последние 15 лет – вдвое по данным государственной статистики и втрое – по данным дистанционного мониторинга.
3. Качество наземных наблюдений за последние 15 лет значительно ухудшилось. Это, среди прочего, связано с административными изменениями (ликвидацией единой системы авиалесоохраны, передачей функций управления и охраны леса субъектам РФ) и значительным снижением ресурсов, выделяемых на тушение лесных пожаров.
4. Существующая государственная система контроля и управления лесами в настоящее время неспособна к адекватным действиям для минимизации лесных пожаров и наносимого ими ущерба.
5. Финансирование деятельности по тушению лесных пожаров в России ниже (в пересчете на гектар лесов), чем аналогичное финансирование в Канаде примерно в 10 раз, и примерно в 30 раз меньше, чем в США.

³¹ В Таблице использованы данные Законов о Республиканских Бюджетах Р.Беларусь и Р.Казахстан; Предварительные данные, 2011; Профилактические меры, 2011; Анализ фактов, 2011 Лесные пожары, 2011; Булдаков 2011)

³² В связи с тем, что расходы на ведение лесного хозяйства учитываются в разных статьях бюджета Казахстана, здесь приведена минимальная оценка (не включающая, например, создание зеленой зоны г. Астаны).

³³ При расчетах применен курс доллара США 1 января 2011 г.

³⁴ Данные статистики могут рассматриваться только как самая нижняя оценка реальных площадей пожаров. Они не могут использоваться для целей Киотского протокола и оценки выбросов CO₂.

Текущая ситуация в энергетике

1. Существующие подходы в области энергетики

Многие решения в области энергетики, принимаемые в последние годы в России не основаны на современных данных и прогрессивных подходах. Это четко видно при рассмотрении существующих планов.

Данные о производстве первичной энергии (современный уровень, прогноз и инвестиции, необходимые для достижения и поддержания прогнозного уровня) приведены в табл. 1).^{35 36 37}

Табл. 1. Современный уровень, прогноз производства первичной энергии для внутреннего потребления и инвестиции, необходимые для поддержания прогнозного уровня.

	2008	% доля в энергобалансе (2008 г.)	2030	% доля в энергобалансе (2030 г.)	Необходимые инвестиции 2009-2030 гг.
Внутр. потреблен ие	991 млн т у.т.		1375- 1565 млн т у.т.		
в том числе:					
нефть и конденсат	187 млн т у.т.	18,9 %	309- 343 млн т у.т.	21,9- 22,5%	609-625 млрд долл. (для развития всего нефтяного комплекса)
газ	526 млн т у.т.	53 %	656- 696 млн т у.т.	44,5- 47,7%	565-590 млрд долл. (для развития всего нефтяного комплекса)
Твердое топливо (уголь и пр.)	175 млн т у.т.	17,6 %	248- 302 млн т у.т.	18,0- 19,3%	68-76 млрд долл. (угольная промышленность)
Уран	52,8 млн т у.т.	5,3 %	115 – 141 млн т у.т.	8,4-9%	100-139 млрд долл.
Гидравличе ская энергия	20,5 млн т у.т. ³⁸	2,0 %			55-125 млрд долл.

³⁵ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/en_balans.htm

³⁶ Энергетическая стратегия РФ до 2030 г.

³⁷ <http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=7500&contentId=7068481>

³⁸ Без перевода с учетом КПД тепловых станций

Данные о современном уровне и прогнозе экспорта энергоресурсов приведены в табл. 2.

Табл. 2. Экспорт энергоресурсов³⁹

	2008	2030
Всего	883 млн т у.т.	974-985 млн т у.т.
в том числе:		
Газ	281 млн т у.т.	401-423 млн т у.т.
Нефть	347 млн т у.т.	317-354 млн т у.т.
Нефтепродукты	166 млн т у.т.	115 млн т у.т.
Уголь	70 млн т у.т.	69-74 млн т у.т.
Электроэнергия (кВт-ч)	17 млрд кВт-ч	45-60 млрд кВт-ч

Исходя из прогнозных ориентиров, предполагается, что топливно-энергетический баланс (ТЭБ) будет развиваться следующим образом:

1. Вместо повышения эффективности использования энергии, предполагается дальнейший рост потребления первичной энергии на внутреннем рынке (который должен сопровождать явно завышенный рост ВВП до 6-7% в год до 2020 года), что приведет как минимум к росту потребления первичной энергии на 38,7-57,9% в целом к 2030 г.
2. Сохранение существующего энергетического баланса с доминирующей долей ископаемого углеродного топлива – в районе 90%. Доля «нетопливных источников энергии» в производстве первичной энергии вырастет на 2-3 процентных пункта (с 11% до 13-14%) к 2030 г. (в основном за счет АЭС и крупных ГЭС).

Таким образом:

- Инвестиционные ресурсы планируется направлять в основном в традиционную энергетику – до 1,5 триллионов долл. до 2030 г. (для сравнения - в ВИЭ примерно 0,12 трлн долл., в мероприятия в области энергосбережения примерно 0,2 трлн долл. до 2030 г.)⁴⁰.
- Основные мероприятия в области возобновляемой энергетики и энергоэффективности, в соответствии с Энергетической стратегией до 2030 г., планируются только после 2020-2022 гг. (хотя, стоит отметить, что по энергосбережению есть положительные изменения, например, Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», предусматривающая инвестирование в энергосбережение около 10 трлн рублей).

Показатели ВИЭ и энергоэффективности планируются на крайне низком уровне:

- по ВИЭ единственным показателем является доля ВИЭ в электроэнергетике в 4,5% от производства электроэнергии к 2020 г.
- влияние государства и использование административных рычагов в вопросах продвижения ВИЭ и энергосберегающих технологий несравнимо меньше, чем в традиционной энергетике. Более того, на высшем политическом уровне подаются сигналы о высокой экологической опасности ВИЭ, их дороговизне и технологической непроработанности (что не соответствует действительности). В качестве примера можно

³⁹ Энергетическая стратегия РФ до 2030 г.

⁴⁰ Энергетическая стратегия РФ до 2030 г.

привести высказывания премьер-министра о ветроэнергетике.⁴¹ Следует отметить, что возможности реализации проектов снижения парниковых эмиссий в рамках Киотского протокола серьезно ограничиваются из-за неприятия или задержки с принятием управленческих решений.

- к 2030 году предполагается довести выбросы парниковых газов до 100-105% от уровня 1990 г., (что вполне можно избежать реализовав потенциал энергосбережения и ВИЭ).

Вышесказанное демонстрирует, что фактически в России планируется сохранение (как минимум до 2030 года) существующей сырьевой модели экономики (основанной на максимизации добычи нефти и газа в том числе с целью продажи на внешнем рынке с последующим государственным перераспределением ренты от продажи углеводородов). Доля «нефтегазовых» поступлений в федеральном бюджете оценивается примерно как половина бюджета (49,2% в 2011 г.⁴²)

Для реального, а не декларативного перехода к инновационной конкурентно способной экономике необходимо пересмотреть эти подходы.

2. Темпы роста потребления первичной энергии (проблема эффективного использования энергоресурсов)

Традиционным упущением всех официальных прогнозов является переоценка темпов роста ВВП и недооценка мероприятий по управлению спросом на энергию.

В первую очередь необходимо оценить корректность прогнозируемых темпов роста ВВП, так как от него существенно зависит оценка темпов роста потребления первичной энергии.

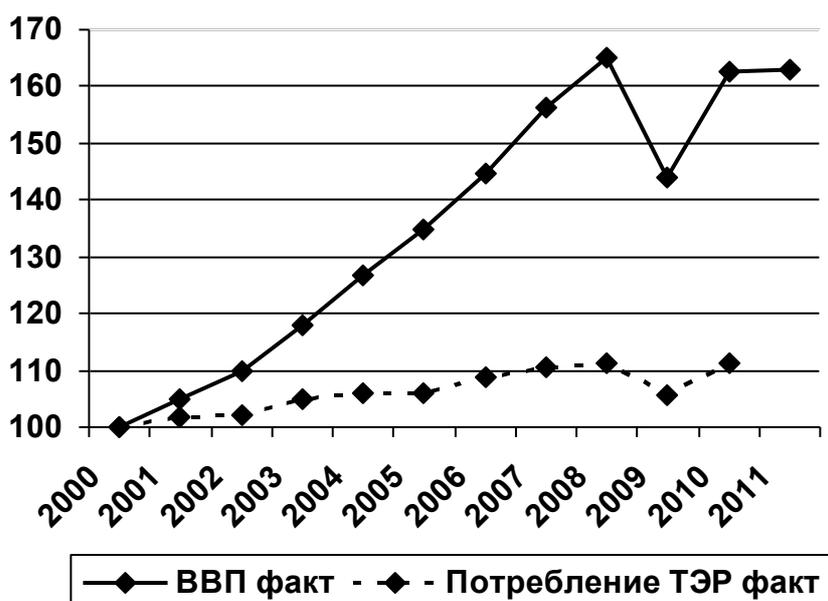
В соответствии с Социально-экономической стратегией РФ до 2020, года рост ВВП с 2007 по 2020 года предполагается на уровне + 230% от уровня 2007 г. или рост 6-7% в год. Как показали прошедшие годы, такие темпы роста являются завышенными. Возможно, следует использовать оценки темпов роста ВВП, данные Всемирным банком (на уровне 3-4% в год).

Во-вторых, необходимо пересмотреть зависимость между темпами роста ВВП и темпами роста потребления первичной энергии. В настоящее время благодаря структурным сдвигам в экономике потребление первичной энергии стабилизировалось (см. рис. 1).

⁴¹ <http://www.premier.gov.ru/visits/ru/13220/events/13223/>

⁴² <http://government.ru/docs/17451/>

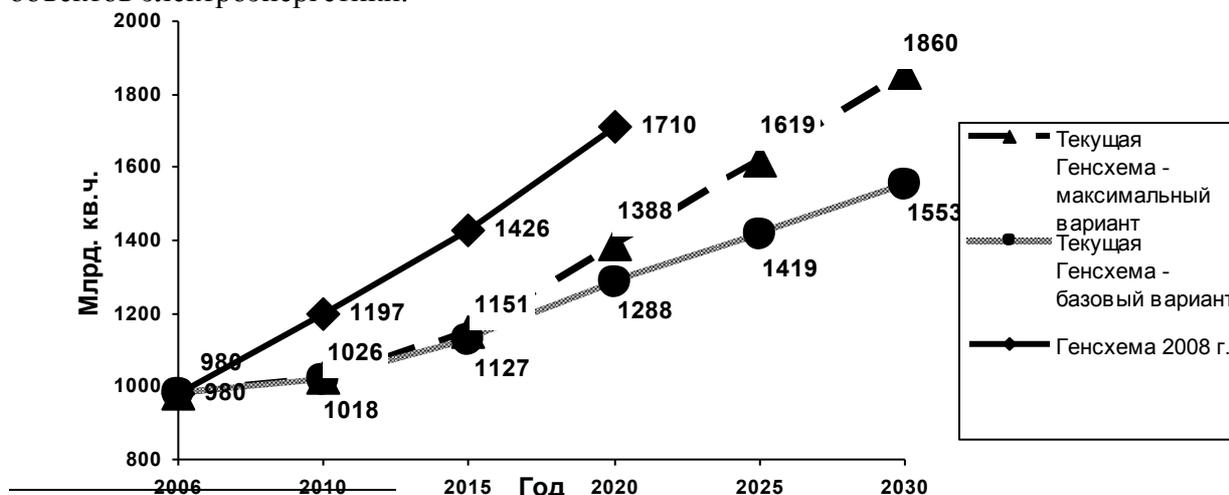
Рис. 1. Динамика ВВП и потребления первичной энергии в России (2000 г. = 100%).



При этом в России остался практически неиспользованным значительный технологический потенциал энергосбережения: «уровни энергоемкости производства важнейших отечественных промышленных продуктов выше среднемировых в 1,2 - 2 раза и выше лучших мировых образцов в 1,5 - 4 раза».⁴³ Реализация этого потенциала могла бы позволить, например, удвоить ВВП без наращивания потребления энергетических ресурсов.

Явно завышенные темпы роста потребления заложены в электроэнергетике. В соответствие с Генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики до 2020 года, принятой в 2008 году, предполагалось удвоить производство электроэнергии к 2020 году (с ежегодным ростом в 4,1-5,2 %). Через 3 года Генсхема была значительно пересмотрена в сторону снижения показателей. Правда, практически тем же удвоением, но уже к 2030 году (рис. 2)

Рис. 2 Прогнозируемое энергопотребление по разным вариантам Генсхемы размещения объектов электроэнергетики.



⁴³ Государственная программа РФ "Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года".

При этом уже сейчас удельное электропотребление в России сравнимо с аналогичным показателем в развитых странах – 7000 кВт-часов на человека в год (например, в ФРГ примерно те же 7000 кВт-час на человека в год). Даже с учетом высокой доли энергозатратных технологий в России, удвоение электропотребления очевидно не является необходимым.

Несмотря на определенный прогресс в развитии нормативно-правового поля для энергосбережения, тем не менее, происходит «традиционная» недооценка или игнорирование такой важной функции государства, как управление спросом на энергию.

Примером отношения государства к проблеме энергосбережения может служить сравнение государственной программы энергосбережения и программы (проект) по разведке и освоению континентального шельфа. При сравнимых показателях стоимости программы (порядка 10 и 7 трлн рублей соответственно) государственное участие в последней составляет 1,3 трлн рублей или свыше 18%. Доля федерального бюджета в программе по энергосбережению составляет менее 1% - 70 млрд рублей.

В соответствии с вышеупомянутой Госпрограммой «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», потребление первичной энергии должно снизиться на 195 млн тонн условного топлива или примерно на 19% от нынешнего производства первичной энергии (около 1000 млн тонн условного топлива). При этом экономически доступный потенциал энергосбережения достигает 45%.

Так, по заявлению начальника Департамента по транспортировке, подземному хранению и использованию газа ОАО Газпром Олега Аксютинина, анализ, проведенный в рамках Энергетической стратегии РФ, показывает, что к 2020 году необходимость в дополнительных объемах газа составит 160–250 млрд куб. м в год в зависимости от сценария развития экономики страны, а потенциал энергосбережения составляет 170 млрд куб. м в год (эквивалент примерно 200 млн тонн условного топлива в год). *«Таким образом, инвестиции в разработку новых месторождений и энергосбережение могут конкурировать. Где будет приоритет финансирования — во многом зависит от результативности работ, направленных на повышение энергоэффективности. С учетом увеличения затрат и труднодоступности новых месторождений, инновационные технологии энергосбережения, которые раньше были более дорогие, чем затраты на добычу, могут стать актуальными».*⁴⁴

В качестве еще одного важного примера можно рассмотреть Московский регион. Для решения проблемы роста электропотребления в Московской агломерации рассматриваются 2 стратегии:

- строительство газопровода и новых мощностей газовой генерации;
- строительство АЭС (в Костромской области).

При этом за счет мероприятий в области энергоэффективности в энергетике (в первую очередь за счет перевода московских ТЭЦ на парогазовые установки) и энергосбережения на стадии конечного потребителя, проблемы топливообеспечения

⁴⁴ <http://www.gazprom.ru/press/news/2011/august/article117830/>

можно и реалистично решить вообще без роста потребления газа или строительства новой атомной генерации.⁴⁵

В России вполне возможно «удержание» энергопотребления (и, соответственно, выбросов парниковых газов) на нынешнем уровне как минимум до 2020 года. Во многом это возможно исходя из заявленной цели снижения удельной энергоемкости ВВП на 40% к 2020 году, что позволит в сочетании с более взвешенной оценкой роста ВВП и переоценкой потребности в энергии не превысить нынешнего абсолютного уровня энергопотребления без потерь для ВВП.

Необходимо кардинально изменить подход к развитию энергетики: нет никаких оснований для планирования неизбежного роста потребления первичной энергии. В ближайшее десятилетие (до 2020 г.), существующих энергоресурсов достаточно для удовлетворения роста экономики без роста энергопотребления при повышении эффективности использования энергии.

3. Сохранение существующего баланса ТЭС с доминирующей долей ископаемого углеродного и уранового топлива (проблема перехода к безъядерным низкоуглеродным источникам энергии)

В настоящее время доступные запасы нефти и газа в России снижаются. Это признается на научном уровне. Так, в соответствии с проектом Концепции энергетической стратегии до 2030 года (далее Концепция ЭС-2030), «в перспективе до 2030 г. ключевое место в энергобалансе России сохраняют углеводородные ресурсы, однако их доля должна существенно снизиться. Основной проблемой для нефтегазовой отрасли станет падающая добыча на традиционных месторождениях и необходимость освоения новых трудно извлекаемых ресурсов...»

По оценкам Министра энергетики, в основном регионе газодобычи - Надым-Пур-Тазовском, к 2030 году произойдет двукратное снижение добычи с 589 млрд кубов в 2009 году до 257 млрд кубов к 2030 году⁴⁶ или на 332 млрд м³, что равно примерно половине добываемого газа в России. Обеспеченность России рентабельными разведанными запасами газа составляет 25-30 лет.⁴⁷ Открытие месторождений на шельфе не решает проблему выбывания старых месторождений: к 2030 году на всех континентальных шельфах к 2030 году планируется добывать 190-210 млрд м³ газа.⁴⁸

Ситуация с обеспеченностью нефтью еще хуже. Кратность запасов нефти (на сколько лет хватит запасов при современном уровне отборов) по России составляет 47 лет.⁴⁹ Пик экспорта нефти и нефтепродуктов (суммарно) произойдет в 2013 году, нефти в 2020 году (табл. 3).⁵⁰

⁴⁵ Расчеты Всероссийского научно-исследовательского и проектного института энергетической промышленности.

⁴⁶ <http://premier.gov.ru/events/news/12539/print/>

⁴⁷ Государственная программа разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов (проект), МПР, 2011 г.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Генеральная схема развития нефтяной отрасли РФ на период до 2020 года (проект) (проект). Минэнерго, 2010 г.

⁵⁰

Табл. 3. Динамика экспорта нефти нефтепродуктов.

	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Нетто-экспорт нефти	260,1	260,4	260,6	261,7	246,1	224,7
Нетто-экспорт нефтепродуктов	114,8	112,7	110	94	86,8	80,4
Всего	374,9	373,1	370,6	355,7	332,9	305,1

В соответствии с Концепцией ЭС-2030, признается необходимость перехода к новым источникам энергии за горизонтом 2020 года: *«на перспективную энергетическую политику страны во все большей степени будет влиять фактор нового горизонта времени, который несет с собой трансформацию направлений развития энергетики, прежде всего инновационных, обусловленных как научно-техническим прогрессом, так и новыми балансово-экономическими обстоятельствами периода после 2020 года. В свете дальнейшего обострения и усиления влияния экологического фактора и приближающейся стабилизации углеводородных ресурсных возможностей в мире и в России, неизбежно появление новых источников энергии, энергоносителей и энерготехнологий, меняющих сложившиеся экономические, балансовые и экологические представления. В их числе:*

- ядерная энергетика на быстрых нейтронах с полным топливным циклом,
- нетрадиционные возобновляемые энергоресурсы,
- возможно, и термоядерная энергетика, использование газогидратов и др...»

Из четырех перечисленных перспективных технологий только ВИЭ имеют технологические и экономические предпосылки для развития.

Плутониевая энергетика останется во многом экспериментальной до 2030 года (в соответствии со Стратегией развития атомной энергетики в первой половине 21 века). Более того, она может быть и вовсе свернута по экономическим и технологическим соображениям, что уже упоминается как вариант развития в дорожной карте развития ЯТЦ Росатома.⁵¹ Соответствующие «развилки» в ЯТЦ, в соответствии с расчетами Росатома, проходит трижды – в 2015, начале и конце 2020-х годов.⁵²

Термоядерная энергетика – не имеет реальных перспектив по замещению традиционного топлива. По заявлению Евгения Велихова, одного из участников и руководителей советской и российской термоядерных программ, к 2100 году, если эксперимент удастся, установленная мощность термоядерных реакторов в мире составит 100 ГВт. Для сравнения, ветровая энергетика, практически с нуля в начале 2000-х годов за 5-7 лет вышла на те же 100 ГВт. Нынешний уровень установленной электрической мощности во всем мире – 4000 ГВт. В результате термоядерная энергетика может обеспечить электроэнергией лишь каждого 40-го жителя планеты. В реальности с учетом роста населения и электропотребления эта цифра будет еще ниже.

Технология добычи метангидратов пока не отработана.

Среди перечисленных технологий ВИЭ имеют наиболее лучшие технологические и экономические предпосылки для замещения ископаемого топлива. Однако на практике в России не предполагается, что ВИЭ получат существенное развитие. Единственным ориентиром развития является достижение 4,5% в электробалансе. Однако и здесь есть проблемы. Так предлагается оказывать экономическую поддержку ВИЭ исходя из

⁵¹ Основные положения «Стратегия развития заключительной стадии жизненного цикла объектов и материалов использования атомной энергии (Бэкэнд) до 2030 года».

⁵² Там же

поставленной мощности, а не энергии⁵³ как это делается в мире. В результате неустойчивые ВИЭ (солнечная и ветровая энергетика) не получают важной поддержки на оптовом рынке электроэнергии.

В соответствии с приказом Минэнерго №316 от 7 июля 2011 г. «Об утверждении схем размещения генерирующих объектов электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на территории Российской Федерации, до 2020 года», в стране будет развиваться только гидрогенерация и в основном за счет крупных ГЭС (исключением является 1 действующая ветростанция на 220 киловатт и 1 действующая ТЭЦ на биомассе на 6 Мвт).

Попытки строить энергетику страны на основе ископаемого топлива являются ошибочными и могут только привести к коллапсу всей системы обеспечения энергией. Необходим пересмотр целевых показателей в пользу ВИЭ и, на первом этапе, оказание реальной поддержки ВИЭ.

4. Выводы:

Многие решения в области энергетики, принимаемые в последние годы в России, не основаны на современных данных и прогрессивных подходах.

Нет никаких оснований для планирования неизбежного роста потребления первичной энергии. В ближайшее десятилетие (до 2020 г.), существующих энергоресурсов достаточности для удовлетворения роста экономики без роста энергопотребления (но при повышении эффективности использования энергии).

Попытки строить энергетику страны на основе ископаемого топлива являются ошибочными и могут только привести к коллапсу всей системы обеспечения энергией. Необходим пересмотр целевых показателей в пользу ВИЭ и, на первом этапе, оказание реальной поддержки ВИЭ.

Социальные и экологические проблемы моногородов (на примере г. Байкальск)

Основная задача программы по моногородам - диверсификация экономики, снижение экономической зависимости от градообразующих предприятий. Принимая решения по моногородам, необходимо рассматривать целый комплекс проблем. В частности, разрабатывая планы экономического и социального развития, следует обращать должное внимание не только на решение накопившихся, но и на предотвращение новых экологических проблем. При ликвидации устаревших объектов и ускоренном возведении новых нельзя допускать появления брошенных отвалов промышленных отходов и т.п. Экологические проекты должны стать обязательной составной частью программы развития каждого моногорода. В связи с этим чтобы такие **проекты должны проходить обязательную экологическую экспертизу, должно быть обеспечено обязательное страхование экологического риска** с перестрахованием для всех проектов и объектов, существующих и планируемых к реализации, в частности – для проектов развития моногородов.

Байкальский ЦБК и развитие города Байкальска является знаковым проектом для оценки отношения России к вопросам экологии: если БЦБК продолжает сбрасывать сточные воды в Байкал, то в отношении других объектов тем более сделать ничего невозможно, и все слова про стремления и дела государства являются пустым звуком.

⁵³ <http://minenergo.gov.ru/documents/razrabotka/9989.html>

Работа БЦБК угрожает экосистеме озера Байкал, глобальному природному источнику пресной воды: БЦБК дает 80-90% от объема всех сточных вод, поступающих в озеро Байкал в Центральной экологической зоне. Официально обнаружены токсичные вещества, включённые в категорию особо опасных для уникальной экологической системы озера Байкал и сброс которых в озеро недопустим в принципе; купол термальных вод со значительным превышением ПДК по широкому кругу токсичных элементов; нарушает нормы и разрешения, установленные в рамках российского права. Причем эти нарушения носят системный и патологический характер; обнаружены диоксины в донных отложениях озера Байкал, что является следствием исключительно существующей технологии производства белой целлюлозы на комбинате. Существующее производство на Байкальском ЦБК не позволяет соблюдать ни современные нормативы допустимых воздействий в рамках российского законодательства, ни специально установленные нормы для уникальной экосистемы озера Байкал. Таким образом, **деятельность БЦБК противоправна и экологически недопустима.**

Работа БЦБК экономически бесперспективна. Кредиторская задолженность по состоянию на полугодие 2011 г. – 3,5 млрд. руб., зависимость от постоянно растущих цен на лес и нестабильных цен на продукцию, предприятие не способно исполнять действующие экологические нормы и соответственно обязано уплачивать постоянно предъявляемые уполномоченными органами штрафы. Общий долг ОАО «БЦБК» по экологическим платежам составляет 71,2 млн. руб. Все это не позволяет рассчитывать на реализацию планов выхода из состояния банкротства до середины 2012 г., как предполагается планом внешнего управления ОАО «Байкальский ЦБК».

Работа БЦБК технически опасна. До настоящего времени так и не проведено специальное обследование конструкций предприятия на остаточную сейсмостойкость после землетрясения августа 2008 года, эпицентр которого находился в озере Байкал на расстоянии примерно 12 км от Байкальска. 2,29% составляет соотношение амортизации к объему выручки по отчету за полугодие 2011 г. Подобный уровень износа оборудования, зданий и сооружений признается недопустимым. Регулярно происходят несчастные случаи на комбинате, только в 2010 г. зафиксировано травмированных 10 человек, в том числе двое смертельно.

Байкальск располагается на территории с возможной интенсивностью колебаний 9-10 баллов MSK-64. Кроме того, необходимо помнить, что окрестности города являются опасными с точки зрения развития водокаменных потоков и оползней, которые могут быть спровоцированы землетрясениями. Катастрофические сели проходят в регионе с периодичностью 40 лет. Последний был в 1971 г., когда были разрушены дома в Байкальске, снесены мосты, 150 м железной дороги сброшено в озеро. Следующий ожидается в 2012-2013 гг. В этом случае в Байкал может попасть токсичная органика, сравнимая с объемом сброса стоков БЦБК за 700 лет.

По заданию Минприроды России институтом Сибгипробум выполнен проект рекультивации накопленных отходов, занимающих территорию в 350 га. Ликвидация отходов БЦБК может проводиться независимо от работы или закрытия комбината. Его реализацию необходимо начать в ближайшее время, не позднее весны 2012 г. Работа не терпит отлагательств, так как угроза утечки отходов в Байкал является вполне реальной.

К сожалению, Минприроды России до сих пор не утвердило данный проект под надуманным предлогом, несмотря на то, что он одобрен и Минэкономразвития России, и правительством Иркутской области. Это не позволяет начать его реализацию. Два из трех факторов катастрофических селей уже есть: высота снежного покрова в горах Хамар-Дабана составляет сейчас 3 м, прошедшие землетрясения способствовали сходу снежных лавин. Остался лишь июньский ливень.

Работа БЦБК создает социально-экономические ограничения развития города и реально закрывает любые возможности реализации крупных экономико-социальных экологически допустимых проектов развития в Байкальском регионе. Это – программа по моногородам, конкретные предложения по трудоустройству высококвалифицированных

работников, в частности – предложение руководства ОАО «Ангара-Пейпа» в Красноярском крае. Создан Фонд поддержки малого бизнеса, открыто более 1000 рабочих мест. Реализация проекта особой экономической зоны в районе Байкальска предполагает трудоустройство 2 000 и в смежных отраслях – до 10 000 человек. Кроме того, ликвидация накопленных отходов производства БЦБК также потребует значительного числа работников.

Сомнительную проблему обеспечения оборонной промышленности тремястами тоннами целлюлозы в год (это 2 дня работы БЦБК) можно решить на целлюлозном заводе в Питкяранта (Карелия): данный вариант уже прорабатывался. Существование этой проблемы вызывает сомнения еще и постольку, поскольку государством еще в 2001 году было принято решение о прекращении данного производства с 2007г., в реальности – комбинат его прекратил в августе 2008г. Это 8 лет! Во-вторых, комбинат стоял практически 2 года, и ничего не выпускал, что же делали военные эти 2 года?

Предлагаемая Минпромторгом России модернизация производства фактически является строительством нового предприятия. А в сочетании с информацией о весьма высоком загрязнении купола подземных вод, полностью изношенном оборудовании и конструкций комбината, такое предприятие было бы целесообразно построить не в 1000 км от сырья и не на берегу Байкала.

Важным фактором является практически полное **отсутствие информации** о принимаемых решениях, а также вызывает большие сомнения ее достоверность. Игнорирование федеральными ведомствами обращений и обоснований научных и общественных организаций дополняет проблему **непонимания и конфликта интересов власти и общества**.

Существование Байкальского ЦБК не позволяет планировать развитие всего региона; решением проблемы БЦБК может быть только его ликвидация. Решение о конкретных сроках закрытия может быть и должно быть принято в ближайшее время, с установлением технического регламента и финансового механизма. При этом одновременное решение четырех неотложных задач: развития системы экологически безопасных альтернативных производств, трудоустройства работников БЦБК, сохранения коммунальной сферы и санации площадки комбината, – вполне реально.

Инструменты государственного регулирования, позволяющие прекратить деятельность ОАО «Байкальский ЦБК», в полном объеме находятся в распоряжении Президента России.

Реально закрыть предприятие в 2013 году, предварительно сделав полный проект и начав срочные меры по рекультивации накопленных отходов. Одновременно при необходимости до 2014 г. возможно создать замещающее производства на ЦЗ «Питкяранта» в Карелии и начать практическую реализацию проекта ОЭЗ в Байкальске с созданием новой инфраструктуры.

Предложения для решения проблемы:

- Законодательно закрепить обязательность государственной экологической экспертизы, а для объектов всемирного наследия – в том числе и международной экспертизы (ЮНЕСКО); а также обязательное страхование экологического риска.
- Поручить Правительству РФ совместно с субъектом Федерации и другими собственниками и кредиторами БЦБК до 1 апреля 2012 г. подготовить предложения по развитию города Байкальска на основе реализации проекта особой экономической зоны туристско-рекреационного типа с ликвидацией действующего Байкальского ЦБК не позднее 2013 г., санацией территории, социальным обеспечением всех работников действующего предприятия.
- Провести общественное обсуждение подготовленных предложений и представить их результаты Президенту РФ до 15 апреля 2012 г.

О неотложных мерах обеспечения гидрологической безопасности плотинных ГЭС (на примере Ангаро-Енисейского каскада ГЭС)

Гидрологическая безопасность является одним из условий обеспечения экологической безопасности. Обеспечение гидрологической и экологической безопасности является важнейшей обязанностью органов государственной власти по сохранению окружающей среды, (ст. 42 Конституции РФ), и обеспечению прав граждан на жизнь (ч.1 ст.20 Конституции РФ)

Ангаро-Енисейский каскад ГЭС (АЕК ГЭС) включает: Саяно-Шушенскую, Майнскую и Красноярскую ГЭС на реке Енисей, Иркутскую, Братскую, Усть-Илимскую ГЭС, строящуюся Богучанскую ГЭС и проектируемые Нижнебогучанскую и Мотыгинскую ГЭСы на реке Ангаре. АЕК ГЭС образует единую Байкало-Ангаро-Енисейскую водохозяйственную систему и работает в единой энергосистеме Сибири в компенсационном, взаимозависимом режиме.

Более половины генерирующей мощности объединенной энергосистемы Сибири составляют гидроэлектростанции, что определяет их значимость для экономики региона и зависимость от сложных гидрологических режимов рек на территории Сибирского федерального округа(СФО) и, в частности, Ангаро-Енисейского бассейна

Проблемы АЕК ГЭС в той или иной степени являются типичными для всего гидроэнергетического комплекса России.

Ангаро-Енисейский каскад ГЭС - это уникальная технически сложная водно-энергетическая система с ГТС 1-го класса опасности, повышенным уровнем социально-экономической ответственности, с федерального масштаба последствиями возможных гидродинамических аварий и разрушений плотин (по числу людей, которые могут погибнуть и пострадать, размеру ущерба природе и хозяйству территорий и убытков владельцам ГТС).

Проект «Комплексного развития Нижнего Приангарья» не имеет экологической оценки и реализуется без учета мнения жителей, проживающих на данной территории, и экспертного сообщества.

Российским законодательством не предусмотрено участие граждан в обсуждении проектов комплексного развития территорий, финансируемых через инвестиционный фонд РФ. Тем самым ущемляются права граждан на получение информации и участия в управлении государством.

Данный пробел законодательства может быть частично устранен через исполнение поручения Президента РФ от 21 июня 2011: «п. 2. Правительству Российской Федерации внести в установленном порядке в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие совершенствование процедуры организации и проведения государственной экологической экспертизы, в том числе в части, касающейся учета результатов экологической экспертизы при осуществлении экологического контроля, а также разработки экологической оценки проектов стратегий, программ, планов, включая документы территориального планирования, предусмотрев участие представителей общественности субъектов Российской Федерации».

По данным Всемирной комиссии по высоким плотинам, почти половина всех разрушений плотин происходит при переливе через гребень плотины, причиной которого является неправильная оценка максимального паводка и рассчитанные на их основе недостаточные величины пропускной способности гидротехнических сооружений и аккумуляющей емкости водохранилища, а также несвоевременная или недостаточная предупредительная сработка водохранилищ.

По данным разработчиков проекта строительства Богучанской ГЭС, в зону затопления в случае образования динамической волны прорыва попадает 34 населенных

пункта, где проживает 230 тыс. человек. Число пострадавших (в том числе, погибших) по статистике может составлять до 30 тыс. чел.

Авария на Саяно-Шушенской ГЭС (далее СШГЭС) 17 августа 2009 года:

- определила общие причины аварии на СШГЭС как «недопустимое снижение уровня знаний и умений людей, также игнорирование влияния инженерно-технических работников на процесс принятия решений» (из Акта технического расследования причин аварии СШГЭС Ростехнадзора);

- выявила грубейшие нарушения нормативно-технических правил проектирования и эксплуатации плотинных ГЭС;

- определила основными приоритетами дальнейшего функционирования и развития гидроэнергетики обеспечение гидрологической безопасности гидроэлектростанций на всех стадиях жизненного цикла.

После аварии на СШГЭС в регулировании режимами водных ресурсов в гидроэнергетических целях ничего не изменилось и предпосылки к повторению подобных случаев и созданию угроз гидрологической безопасности в нижних бьефах остались прежними.

В сложившейся системе управления АЕК ГЭС наблюдается ничем не прикрытое доминирование экономических интересов в ущерб законодательно определенным требованиям безопасности.

Системный оператор ЕЭС (ОДУ Сибири) и управляемые ими ГЭСы по согласованию с Росводресурсами в отсутствие государственного и общественного контроля устанавливают режимы использования водных ресурсов с целью максимальной гидрогенерации и финансово выгодные для собственников ГЭС АЕК, но в ущерб обеспечения безопасности населения и окружающей среды в нижних бьефах плотин. Рабочая вневедомственная группа по регулированию режимов ГЭС АЕК создана для создания видимости коллегиального назначения режимов регулирования.

В последние десятилетия в условиях нестабильной гидрологической ситуации и отсутствии надежных прогнозов повысился уровень неопределенности в принятии решений по регулированию использования водных ресурсов в гидроэнергетических целях, увеличились объемы холостых сбросов и недовыработки электроэнергии; участились чрезвычайные ситуации с наводнениями в нижних бьефах ГЭС АЕК. Имеются многочисленные примеры отклонения режимов работы ГЭС Ангаро-Енисейского каскада от нормативных требований гидрологической безопасности ГЭС. Величины превышений над НПУ и объемы холостых сбросов характеризует управление как неприемлемое для обеспечения безопасности и неэффективное с точки зрения выработки электроэнергии. Администрации и население в нижних бьефах не предупреждаются даже при чрезвычайных сбросах, как это было в 2006 г. в нижнем бьефе Красноярской ГЭС, что не позволило минимизировать ущербы.

В результате выполненного анализа на примере АЕК ГЭС установлено, что существующая система управления крупными плотинными ГЭС не обеспечивает должный уровень гидрологической безопасности, недостатки носят системный характер и представляют серьезную угрозу национальной безопасности России. Их устранение требует принятия безотлагательных мер комплексного характера со стороны высшего руководства страны.

Богучанская ГЭС является наглядным примером игнорирования (возможно, и саботирования) поручений Президента РФ от 21 июня 2011 г., данных правительству РФ по итогам Госсовета, состоявшегося 9 июня 2011 года в г. Дзержинске.

А именно: поручение правительству РФ принять меры по обеспечению экологической безопасности при реализации крупных инфраструктурных проектов на территориях субъектов Российской Федерации (п. 3а). Срок исполнения – 1 ноября 2011 г.

По данным надзорных органов и профильных ведомств, строительство Богучанской ГЭС ведется в отсутствие положительного заключения госэкспертизы (акт проверки Енисейского управления Ростехнадзора №21-1-28 от 23 сентября 2010 г.); с

отрицательным заключением госэкспертизы по первой очереди БоГЭС на отметке 185 м, выданным в 2005 г. (письмо Минрегиона №10454-11/ВТ-05 от 19.05.2011 г.); без завершенной процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) (исковое заявление прокуратуры Кежемского района от 03.08.2011 г. №277 ж).

По данным независимых экспертов оценка максимального паводка на Богучанской ГЭС оказалась заниженной проектировщиками не менее, чем на 58%.
<http://www.plotina.net/experts/boges-martynova/>

Вместе с тем инвестор проекта компания ОАО «РусГидро» (письмо 29.06.2011 № 2921 АМ, 12.07.2011 № 3150 АМ), правительство Красноярского края (письмо от 16.11.2010 № 7124, от 14.02.2011 № 3-01309, от 29.04.2011 № 1968), Минэнерго РФ (письмо от 17.08.2011 № 09-1741) отрицают необходимость государственной экспертизы проекта БоГЭС и процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

Подобная позиция органов государственной власти и частных инвесторов является грубейшим нарушением прав граждан и создает реальную угрозу их жизни и здоровью, а также ухудшению окружающей среды.

В связи с вышесказанным предлагается:

Президенту РФ вынести вопрос о состоянии гидроэнергетического комплекса РФ и обеспечении его гидрологической безопасности на ближайшее заседание Совета безопасности России. Считаю целесообразным рекомендовать в рамках уже сделанных поручений Президента РФ взять под особый контроль реализацию **неотложных мер по обеспечению гидрологической безопасности АЕК ГЭС** в следующих сферах:

1. В сфере нормативно-правового регулирования

1.1. Согласно пункта 1е) Перечня поручений Президента РФ № Пр-1640 от 06.06.2010, пунктов 1а), 2е) Перечня поручений Президента РФ от 21.06.2011г. **Правительству Российской Федерации:**

1.1.1. Согласовать и утвердить поправку, подготовленную Минприроды РФ, в Положение о государственной экспертизе по процедуре ОВОС, которая в явном виде распространяет действие процедуры ОВОС на объекты государственной экспертизы, в том числе проекты строительства крупных ГЭС

1.1.2. Включить в состав объектов экологической экспертизы наряду с проектной документацией строительства крупных ГЭС также ассоциированные проекты промышленных предприятий, которые будут потребителями электроэнергии с этих ГЭС.

1.1.3. Включить в состав объектов экологической экспертизы проекты Инвестиционного фонда РФ развития территорий.

1.1.4. Включить в состав объектов экологической экспертизы проекты нормативно-правовых и нормативно-технических документов прямого действия для всего каскада ГЭС по обеспечению гидрологической безопасности ГЭС и оптимизации механизма принятия решений об осуществлении попусков воды на гидроузлах ГЭС АЕК.

1.2. Согласно пункта 2г) Перечня поручений Президента РФ от 21.06.2011г. **Правительству Российской Федерации** внести в установленном порядке в законодательство РФ изменения, направленные на совершенствование системы государственного экологического контроля в части, касающейся усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований, а именно: внести поправки в КОАП, предусматривающие наказания при не выполнении процедур ОВОС для объектов опасной хозяйственной деятельности.

2. В сфере обеспечения экологической безопасности при реализации крупных инфраструктурных проектов на территориях субъектов РФ

Согласно пункту 3а) Перечня поручений Президента РФ от 21.06.2011г. Правительству Российской Федерации совместно с администрациями Красноярского края и Иркутской области:

2.1 обеспечить завершение процедуры экологической оценки и государственной экспертизы откорректированного Технического проекта строительства Богучанской ГЭС с НПУ 208,0 м, приостановив ведущиеся строительные работы без соответствующей разрешительной документации и уделив особое внимание вопросам экологической безопасности и решению социальных проблем населения;

2.2 разработать и утвердить свод нормативно-правовых требований к скоординированному обеспечению гидрологической и экологической безопасности в проектах развития АЕК ГЭС и соответствующих территорий;

2.3 разработать и принять соответствующие региональные законы по обеспечению гидрологической безопасности территорий в нижних бьефах плотин;

2.4 разработать механизмы предотвращения вредных воздействий и методики взыскания ущербов за негативное воздействие регулирования водных ресурсов в энергетических целях на окружающую среду и хозяйственную деятельность в нижних бьефах плотин;

2.5 актуализировать разработку долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды Нижнего Приангарья», в соответствии с которой провести корректировку реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья»;

2.6 провести совместную стратегическую экологическую оценку стратегий развития регионов, инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», Схем территориального планирования, Схем комплексного использования водных ресурсов.

2.7 Направить запросы в правительства Красноярского края и Иркутской области о ходе подготовки общественного обсуждения оценки воздействия на окружающую среду проекта строительства Богучанской ГЭС в рамках исполнения поручений Президента РФ об обеспечении экологической безопасности крупных инфраструктурных объектов. Содействовать проведению круглого стола по проблемам экологической безопасности Богучанской ГЭС с привлечением представителей всех ответственных сторон.

3. В сфере взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества

Для эффективного исполнения пункта 3а) и 3г) Перечня поручений Президента РФ от 21.06.2011г. предлагается:

3.1. Инициировать поручение Генпрокуратуре провести тщательную проверку нарушений законодательства при реализации проекта Богучанской ГЭС.

3.2. Поддержать инициативу НПО о проведении обсуждения программы развития Нижнего Приангарья представителями всех секторов общества в виде круглого стола.

4. В сфере координации фундаментальных и прикладных исследований и разработок в области инновационных технологий обеспечения экологической безопасности и изменений климата.

Согласно пунктам 2д Перечня поручений Президента РФ от 21.06.2011г. Правительству Российской Федерации представить предложения, направленные:

4.1. На создание при Сибирском федеральном университете (СФУ) инновационного инженерно-гидрологического центра на основе государственно-частного партнерства по оказанию системных услуг в сфере обеспечения комплекса вопросов обеспечения гидрологической безопасности АЕК ГЭС;

4.2. На внесение в региональные планы устойчивого развития субъектов Сибирского ФО РФ соответствующих поправок, касающихся вопросов обеспечения гидрологической безопасности крупных ГЭС России, согласно пп.42,44 Климатической доктрины РФ, а также в пункты 1, 15 Комплексного плана реализации Климатической доктрины РФ на период до 2020г.

Учет экологической составляющей при трансграничном взаимодействии (на примере российско-китайского сотрудничества)

В связи с высокой вероятностью негативного воздействия на экологическую обстановку и устойчивое развитие в приграничных регионах необходимо с участием гражданского общества выработать свод согласованных экологических требований и критериев к проектам развития и сотрудничества, а также механизм предотвращения экономического и экологического демпинга, вызванного конкуренцией между регионами РФ за зарубежные инвестиции и заказы на сырье.

В связи с этим необходимо (дано на примере российско-китайского сотрудничества, хотя в дальнейшем эти действия необходимо будет распространить и на другие пограничные регионы):

- Провести стратегическую экологическую оценку (экспертизу) Программы пограничного сотрудничества КНР и РФ 2009-2018 и разработать блок по обеспечению социально-экологической безопасности и стимулов для экологизации проектов сотрудничества и развития инновационной экологически приемлемой экономики.

- Провести оценку и разработать аналогичные блоки в стратегиях и программах развития пограничных регионов, в частности провести стратегическую экологическую экспертизу (оценку) альтернативных сценариев активизации сотрудничества с КНР в Сибири и на Дальнем Востоке.

- Создаваемые ныне механизмы отбора и сопровождения инвестиционных проектов сотрудничества должны базироваться на примате экологической безопасности, т.е. финансирование проектов должно происходить только при условии их соответствия требованиям ОВОС и первоочередного отбора «зеленых» инновационных проектов сотрудничества в качестве приоритетных при получении государственного финансирования

- Ввести в практику сотрудничества между РФ и КНР регулярную совместную оценку по международным стандартам трансграничного экологического воздействия проектов хозяйственной деятельности на приграничных территориях и мониторинг состояния среды как важнейший механизм обеспечения общей безопасности в пограничных регионах.

- Для всех сибирских и дальневосточных речных бассейнов разработать на основе обще-бассейновой стратегической оценки воздействий нормы допустимого воздействия, разумно ограничивающие строительство ГЭС и иные высоко опасные виды деятельности; провести комплексную оценку целесообразности массированного экспорта электроэнергии в КНР в кратко и долгосрочной перспективе в сравнении с иными вариантами развития сибирских и дальневосточных регионов.

Приложение 1: «Заявление общественных организаций в связи с крушением буровой платформы «Кольская»

22 декабря 2011 года

ЗАЯВЛЕНИЕ

общественных организаций в связи с крушением буровой платформы «Кольская»

Общественные организации, как и все российское общество, потрясены гибелью людей в результате крушения буровой платформы «Кольская». Мы соболезнуем близким погибших и считаем произошедшую в Охотском море катастрофу серьезным предупреждением руководству страны и всему российскому обществу.

Следствием правового нигилизма государственных органов, системных просчетов государственной политики в вопросах освоения континентального шельфа и развития всего нефтегазового комплекса на новых, прежде всего арктических, территориях становятся рискованные и безответственные действия работающих на шельфе компаний, что в конечном счёте и привело к трагедии платформы «Кольская».

1. Государственные органы РФ не обеспечивают должный контроль за соблюдением требований технической и экологической безопасности в ходе освоения новых месторождений. Платформа «Кольская» приступила к поисковому бурению, несмотря на отрицательное заключение Государственной экологической экспертизы. По данному факту Прокуратура Камчатского края возбудила административное дело и подала в суд иск о запрете бурения скважины. Вскоре после подачи судебного иска Росприроднадзор обнародовал положительное заключение повторной Государственной экологической экспертизы. Есть основания полагать, что Росприроднадзор нарушил требования федерального законодательства, поэтому ряд общественных организаций обратились в Генеральную прокуратуру с просьбой провести прокурорское расследование.

Правовой нигилизм и, зачастую, бездействие надзорных органов позволяют ряду компаний принимать рискованные решения, чреватые тяжелыми последствиями. Примером служит решение «Газпрома» установить в 2011 году и запустить в начале 2012 года первую промышленную нефтяную буровую платформу «Приразломная» в Баренцевом море, несмотря на фактическую неготовность компании-оператора к ликвидации аварийных разливов нефти в ледовых условиях. В соответствии с проектом, предполагаемый компанией максимальный объем нефтяного разлива - 7500 тонн, что вызывает существенные сомнения, учитывая, что на платформе планируется накапливать до 120 тыс. тонн нефти. При этом размер страхования возможного экологического ущерба составляет всего лишь 7 миллионов рублей. Следует учитывать, что нигде в мире пока нет ни технологий, ни оборудования, позволяющих эффективно ликвидировать последствия нефтяных разливов объёмами даже 1500 тонн в условиях ледового покрова.

2. Существующее законодательство в области освоения континентального шельфа крайне не проработано или деградирует. До сих пор не принят Федеральный закон о защите морей от нефтяного загрязнения, который обеспечивал бы, в том числе, полную ответственность недропользователей за возможные нефтяные разливы и соблюдение ими требований международного морского законодательства в рамках международных конвенций, стороной которых является Российская Федерация. Не разработано законодательство в области транспортировки углеводородов с шельфовых месторождений. Вступающий в силу с 1 января 2012 закон об обязательном страховании ответственности владельцев и операторов опасных объектов не предусматривает страхование экологических рисков вообще, а страхование иных рисков ограничивается территорией РФ и не распространяется на деятельность опасных объектов за пределами территориальных вод страны. Все это совпадает с началом промышленного освоения шельфа и активной нефтегазовой экспансией в Арктику, где условия для реализации нефтегазовых проектов сравнимы или гораздо сложнее, чем условия в Охотском море.

3. Стратегические решения по освоению шельфа принимаются, несмотря на их экономическую несостоятельность и необоснованность. Согласно открытым данным, в 2030 году (то есть на пике добычи) на Камчатке планируется добывать 0,7 млрд м³ газа в год. Это мизерная цифра для страны, ежегодно добывающей 600 млрд м³ газа. При этом существует большое количество альтернативных, гораздо более безопасных и экономически выгодных способов получения энергии.

Себестоимость добычи нефти и газа в Арктике высока настолько, что без значительных налоговых послаблений данные проекты просто не могут состояться. Правительство уже начало вводить налоговые льготы для инвесторов в рискованные шельфовые проекты. Это означает, что не только инвестиции, но и покрытие издержек от них будут осуществляться за счет средств налогоплательщиков, мнение которых игнорируется как государственными чиновниками, так и менеджментом государственных компаний.

Ущерб природе в результате техногенных катастроф на шельфе может быть необратимым, а гибель людей – это утрата, которую ни одно, даже самое справедливое государство не способно возместить.

В этой связи мы, нижеподписавшиеся общественные организации, требуем:

- 11. Провести тщательное парламентское расследование всех обстоятельств и причин крушения буровой платформы «Кольская» и публичное обсуждение результатов парламентского расследования.**
- 12. Принять законодательство, гарантирующее, в том числе, полноценное финансовое и техническое обеспечение ликвидации последствий аварий за счет компаний-операторов, а не налогоплательщиков, обязывающее недропользователей, работающих в высокорисковых условиях Арктического шельфа, адекватно оценивать риски и экономические последствия возможных катастроф, а также учитывающее требования международного морского права.**
- 13. Приостановить работы на шельфовых проектах в Арктике и аналогичных акваториях до окончания парламентского расследования и принятия соответствующих законодательных мер.**
- 14. Пересмотреть политику нефтегазового освоения шельфа, в том числе отказаться от принятия рассматриваемого в настоящее время проекта «Государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов» и субсидирования проектов нефте- и газодобычи на шельфе за счет федерального бюджета, а также рассмотреть альтернативные, более безопасные варианты развития энергетики.**
- 15. В соответствии с рекомендациями Арктического Совета, расширить участие гражданского общества в принятии решений по вопросам разработки месторождений на Арктическом шельфе.**

Гринпис России

Союз охраны птиц России

РОО Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис»

Всемирный фонд дикой природы (WWF) России и еще 43 общественные организации

Приложение 2: Справка о выполнении поручений Президента РФ от 20.06.2011, по итогам президиума Госсовета, проведенного в г.Дзержинске Нижегородской области.

1. **№ Пр-1742ГС-п.4а) от 20 июня 2011 г.** «Принять меры по ликвидации полигона ТБО (твердых бытовых отходов) «Игумново» с последующей рекультивацией его земель». Срок – 1 февраля 2012 г. *В настоящее время (март 2012г.) полигон ТБО «Игумново» не только продолжает эксплуатироваться, но и остается источником загрязнения окружающей среды. Дозиметрический контроль на полигоне отсутствует с момента начала эксплуатации в 1983 году. Проект по рекультивации полигона разработан. Территория полигона не рекультивирована [1].*

2. **№ Пр-1742ГС-п.4б) от 20 июня 2011 г.** «Подготовить проекты ликвидации полигона глубинного захоронения в недрах промышленных сточных вод и неорганизованной свалки промышленных отходов «Черная дыра». Срок – 1 марта 2012г. *В настоящее время, в ходе предварительных аналитических исследований в отстойнике химических отходов «Черная дыра» определено более 30 загрязняющих веществ. По мнению специалистов количество химических соединений в котловане вдвое больше. Опыт переработки подобных объектов в России в настоящее время отсутствует [2].*

Вопрос о разработке проектной документации тампонажа скважин полигона захоронения промышленных стоков ОАО «Оргстекло», изыскании средств из областного бюджета на эти цели фактически остается не решенным с 2004 года.

3. **№ Пр-1742ГС-п.4в) от 20 июня 2011 г.** «Обеспечить совместно с ОАО «Сибур-Нефтехим» поэтапную ликвидацию шламонакопителя «Белое море». Срок – 1 мая 2012г. *В настоящее время идет утверждение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) консервации шламонакопителя. Вместо ликвидации шламонакопителя планируется его консервация, что не решает основную проблему – масштабное загрязнение грунтовых вод токсикантами промышленного происхождения, наблюдаемого специалистами с 1960 - 1970-х годов. [3].*

4. **№ Пр-1742ГС-п.4г) от 20 июня 2011 г.** «Обеспечить совместно с ООО «Корунд» поэтапное выполнение работ по демонтажу и утилизации химически загрязненных инфраструктурных объектов. Срок – 1 мая 2012г. *В настоящее время всего лишь (!) проведены переговоры, определен объем аналитических исследований для определения класса опасности строительных конструкций производственных корпусов.*

Ответственные за выполнение данных поручений: Председатель Правительства РФ Путин В.В., губернатор Нижегородской области Шанцев В.П.

5. **№ Пр-1742ГС-п.2в) от 20 июня 2011 г.**

Внести в установленном порядке в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и возмещения ущерба окружающей среде, нанесенного и накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, предусмотрев при этом:

- введение в законодательство Российской Федерации понятия «накопленный экологический ущерб»;
- разработку порядка и методик отнесения объектов хозяйственной деятельности к объектам накопленного экологического ущерба, проведения инвентаризации, учета и ранжирования объектов накопленного экологического ущерба;
- определение и разграничение полномочий в сфере оценки и ликвидации накопленного экологического ущерба;

Срок – 1 ноября 2011г.

Ответственный: Путин В.В.

В настоящее время законопроект «о прошлом экологическом ущербе» не разработан.

Примечания:

1. Информацию об отсутствии проектной документации по рекультивации полигона ТБО подтверждает руководство департамента Росприроднадзора по ПФО (исх. № 01-15/10606 от 30.11.2011г.). Несмотря на решение суда о ликвидации полигона ТБО «Иумново» с 01 января 2010 года, полигон спустя 2 года продолжает эксплуатироваться, оставаясь мощным источником загрязнения подземных вод. Очевидно, что размещение данного полигона в 1983 году в заболоченной местности было недальновидным и ошибочным. Полигон «Игумново» с 2002 по 2009 г.г. являлся крупнейшим источником загрязнения воздушного бассейна в регионе. Смог от полигона «Игумново» периодически накрывал федеральную трассу М-7, из-за чего на шоссе неоднократно происходили крупные ДТП. В то же время разовый аналитический контроль стойких органических загрязнителей (СОЗ) к которым относятся: диоксины, фураны, полихлорированные бифенилы (ПХБ) на территории региона проводился Росгидрометом лишь в 1992 году и 2008-2009 годах.

2. В отчете администрации г.Дзержинска за 2011 год (стр. 84), на официальном сайте, <http://dzt.nnov.ru/?id=14308>: содержится следующая информация: «В соответствии с поручениями Президента РФ Д.А. Медведева подготовлена проектная документация по ликвидации свалки жидких и пастообразных отходов «Черная дыра». В то же время, руководство Администрации г.Дзержинска сообщило о разработке технического задания на проведение исследовательской работы по определению состава отходов (исх. № 3838/19 от 24.11.2011г.). В настоящее время аналитическое определение загрязняющих веществ, содержащихся в котловане «Черная дыра». Что подтверждается информацией Министерства экологии Нижегородской области (исх.№ 319.04-6072 от 29.11.2011г.). В ближайшие 3-4 месяца разработать проект по ликвидации подобного объекта не представляется возможным. Опыт ликвидации подобных сложных объектов в России отсутствует.

3. В настоящее время разрабатывается проектная документация по консервации шламонакопителя «Белое море». В ноябре 2011года разработано техническое задание (ТЗ) на разработку материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) консервации данного шламонакопителя. Срок разработки ОВОС до марта 2012 г.

На территории региона в целом отмечается недостаточно эффективное взаимодействие региональных и федеральных природоохранных ведомств с экологической общественностью региона, закрытый кастовый подход к решению ряда проблем.

Приложение 3: Детализированная информация экспертов Совета по отдельным элементам загрязнения окружающей среды.

Загрязнение окружающей среды опасными химическими соединениями (рабочие материалы)

Загрязнение водных объектов

Общая информация

Ежегодно в реки и водоемы России сбрасывается около 17 куб. км неочищенных сточных вод. Вместе с ними, по оценкам Росприроднадзора, в воду попадает более 12 млн т загрязняющих веществ.

50% объема сброса загрязненных сточных вод обеспечивают 64 наиболее крупных предприятия, в основном, жилищно-коммунального хозяйства и целлюлозно-бумажной промышленности, 75% объема сброса загрязненных сточных вод осуществляются 230 предприятиями, включая вышеуказанные 64.

Существенного изменения ситуации за последние годы не наблюдается. При этом мониторинг ведется по ограниченному количеству показателей, поэтому данные о загрязнении особо опасными веществами зачастую отсутствуют, соответственно не проводятся мероприятия по предотвращению их сброса в окружающую среду. По данным Росгидромета, за последние полтора десятилетия крупные водотоки страны чище не стали.

Загрязнение рек опасными веществами по сути происходит при полном попустительстве властей. Неэффективность (бездействие) государственных экологических ведомств позволяет нечистоплотным промышленникам сбрасывать в водоёмы опасные вещества в любых объёмах.⁵⁴

Мониторинг диоксинов/фуранов на территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета не финансируется. Федеральная целевая программа (ФЦП) "Защита окружающей природной среды и населения от диоксинов и диоксиноподобных токсикантов" просуществовала с 1996 по 1997 г.г.

НПО «Тайфун» Росгидромета и 4 специализированных научных центра проводят эпизодические оценочные исследования данных высокотоксичных соединений в объектах окружающей среды. Мониторинг полихлорированных бифенилов (ПХБ) на территории страны осуществляется не в полном объеме. ПХБ наряду с диоксинами включены в список Стокгольмской Конвенции о стойких органических загрязнителях, ратифицированной Российской Федерацией в 2011 году.

⁵⁴ Один из вопиющих примеров нарушения природоохранного законодательства — обнаруженный Гринпис залповый сброс токсичных веществ на реке Славянке в Петербурге. Он привел к значительному загрязнению реки и массовой гибели рыбы. К расследованию этого случая подключились 7 федеральных и городских контролирующих органов, однако по прошествии года виновный в сбросе не найден и не привлечен к ответственности. Если бы в районе аварии не оказалось судно Гринпис, команда которого способна оперативно отреагировать на подобную ситуацию, проблема Славянки заинтересовала бы исключительно местных жителей.

Проблема в том, что в настоящее время большинство электротехнического оборудования, содержащего ПХБ-масла (на примере Нижегородской области ~ 92% оборудования) отсутствует - по "отчетам" предприятий, но эксплуатируется, либо выведено из эксплуатации, а отходы ПХБ были незаконно "утилизированы", т.е. уничтожены.

Пока государственные органы бездействуют, а предприятия не чувствуют неотвратимость наказания за незаконные сбросы, состояние российских рек будет ухудшаться.

Многие предприятия в стране де-юре являются бессточными. У них образуются сточные воды, но сбрасываются они не в реки, а в общую систему городской канализации, и ответственность за них несет уже предприятие водоканального хозяйства (Водоканал) города. Трудность в том, что отходы каждого предприятия содержат весьма специфические загрязняющие вещества. Их легко извлечь по отдельности, но когда сотни их, смешавшись, попадают в общегородские коллекторы, справиться с ними сложнее – ведь городская канализация рассчитана на очистку бытовых, а не промышленных отходов. Более 70% грязных стоков в Петербурге попадает в реки через коллекторы Водоканала. Похожая ситуация в Москве, Ярославле и других городах. Остановить Водоканалы за сбросы нельзя, так как они обеспечивают жизнедеятельность городов.

В России есть законодательство, которое запрещает предприятиям напрямую сбрасывать опасные вещества в водоемы. Тем не менее, их сбрасывают, потому что контроль за этим не зачастую осуществляется: государственный экологический контроль в России находится в плачевном состоянии.

В России нет регулярного мониторинга опасных веществ. Есть разовые исследования, но по ним не делается выводов и не принимаются меры.

Конкретные примеры

Независимые исследования, проведенные в Волжском и Балтийском бассейнах в 2010 г исследования показали, что все проверенные очистные сооружения водоканального комплекса не справляются с загрязняющими веществами, которые поступают в первую очередь с промышленных предприятий.

В пробах сточных вод со станции аэрации г. Ярославля обнаружен ряд токсичных веществ — фосфоорганические антипирены (вызывают нарушение памяти и концентрации, потерю ориентации в пространстве, головные боли, нарушение сна, потерю аппетита), фенобарбитал (группа барбитуратов — лекарственные вещества, обладающие угнетающим влиянием на центральную нервную систему).

Фосфоорганические антипирены и фенобарбитал обнаружены также в сточных водах Курьяновской станции аэрации в Москве. Наличие этих веществ в сточных водах говорит о том, что до устранения источников этих загрязняющих веществ ожидать сокращения их поступления в окружающую среду не приходится.

Самые высокие концентрации токсичных веществ, были выявлены в дренажном канале полигона «Красный Бор» (Ленинградская область), который впадает в реку Ижора, а затем – в Неву. Содержание опасных веществ — хлорированных бензолов, хлорированных фенолов, ПАВ, хлорированных углеводородов, винилхлорида, хлороформа — в пробах воды из канала превышали безопасные концентрации в десятки и сотни раз.

Сильное загрязнение реки Кошта (Вологодская область) наблюдается после прохождения через территорию комбината «Северсталь» — в речной воде появляется цинк, концентрации которого в несколько раз превышают безопасный уровень. В донных

отложениях Кошты также обнаружен цинк, а также полиароматические углеводороды и алифатические углеводороды (токсичны для живых организмов, многие являются сильными химическими канцерогенами) бензофуран и его производные.

В отстойнике в районе предприятия «Аммофос» (Вологодская область) была выявлена концентрация мышьяка, в 2 раза превышающая установленные в России ПДК. Через дренажную систему токсичная субстанция поступает в реку Шексна.

В сточных водах в черте Рыбинска (Ярославская область), были обнаружены загрязняющие вещества, аналогичные веществам, сбрасываемым очистными сооружениями Ярославля.

В пробах донных отложений реки Москва, отобранных выше сброса Курьяновской станции аэрации было обнаружено крайне большое количество загрязняющих веществ, в частности полиароматические углеводороды, стероиды, ДДТ.

В августе 2011 г. Гринпис провел обследование акватории рек Санкт-Петербурга. В рамках обследования были отобраны пробы из 9 выпусков, через которые сбрасываются сточные воды в реки Нева, Охта, Оккервиль, Славянка, Ижора и Карповка. Во всех пробах были обнаружены токсичные вещества в концентрациях, значительно превышающих безопасные уровни. В воде были обнаружены ртуть, свинец, нефтепродукты, хлороформ, фталаты, фенолы и другие опасные вещества. Так, в р Оккервиль по алюминию допустимые концентрации были превышены в 32 раза.

Еще одна проблема, связанная с загрязнением поверхностных вод — это проблема сброса значительных снежных масс в водоемы. Происходит это как в течении зимнего периода, так и в начале снеготаяния. Так, в Санкт-Петербурге, в пробе со свалки снега были обнаружены экстремально высокие концентрации бензапирена, в 72 раза превышающие безопасный уровень. Важно отметить, что бензапирен — один из наиболее опасных загрязнителей, содержащихся в автомобильных выхлопах. Он является мощным канцерогеном, и опасен для человека даже в крайне малых дозах. Также в пробах отмечено превышение безопасного содержания нефтепродуктов — в 22 раза, хлоридов — в 7 раз, серы — в 1,5 раза, а также тяжелых металлов: свинца — в 38 раз, никеля — в 1,5 раза.

Помимо этого снег содержит соль, резину от покрышек, бензин и масла — всё это попадет в Финский залив, который и так сильно загрязнен промышленными стоками Петербурга. Часть вредных веществ осядет на дне Финского залива и продолжит загрязнять его еще многие годы, а одним из основных последствий станет опасность купания на основных пляжах залива.

Диоксины в донных отложениях Южного Байкала, отобранных на подводных аппаратах "Мир 2"

В июле 2010 г. с помощью глубоководного аппарата МИР 2 были отобраны донные отложения в районе сброса сточных вод БЦБК с глубин 75 м, 100 м, 205 м и 295 м⁵⁵, Результаты этих исследований свидетельствуют о крайне серьезных проблемах, связанных с загрязнением озера Байкал:

1. Уровни эквивалентов токсичности (ТЕQ) ПХДД/Ф в донных отложениях около БЦБК в 2010 г. находятся в тех же пределах, какие были выявлены

⁵⁵ На станциях 75 и 205 м пробы были отобраны сачком, с глубин 100 и 295 м - круглым пробоотборником, т.е. в первом случае отбирался поверхностный слой, отражающий относительно недавнее воздействие, а во втором случае – захватывались более глубокие слои. Анализ диоксинов и диоксиноподобных соединений проводился в аккредитованной лаборатории Башкирского Республиканского научно-исследовательского экологического центра

предыдущими исследованиями в 1997 г., что говорит о высокой стабильности данных соединений и сохранении прежней ситуации с загрязнением диоксинами и родственными соединениями экосистемы Байкала. Эквиваленты токсичности диоксинов в донных отложениях около БЦБК выше, чем в Селенгинском мелководье и в донных отложениях Северного Байкала. В пробах 2010 г., отобранных сачком, ТЕQ уменьшаются по мере удаления от берега или места сброса. Такую же картину наблюдали в 1997 году.

год отбора проб	Южный Байкал	Средний Байкал (Селенгинское мелководье)	Северный Байкал
1997	0,25 – 3,4	< 0,061	< 0,048
2010	75 м - 2,362 100 м - 0,019 205 м - 0,487 - 0,904		

- Полученные уровни ТЕQ ПХДД/Ф в донных отложениях в районе БЦБК сравнимы и выше, чем в исследованиях по влиянию ЦБК на содержание диоксинов в донных отложениях р. Северная Двина в Архангельской области. Они также сравнимы и/или ниже с таковыми значениями в небольших пресноводных озерах Финляндии, Норвегии, Швеции, континентальных озерах США и в морских донных отложениях.

Сравнение ТЕQ ПХДД/Ф в донных отложениях и некоторых других водоемов мира.

	ТЕQ ПХДД/Ф
Оз. Байкал, 1997 г., район БЦБК	0,25 – 3,4 пг ТЕQ-WHO/г
Оз. Байкал, 2010 г., район БЦБК	0,019 – 2,36 пг ТЕQ-WHO/г
р. Сев. Двина (исследования влияния ЦБК)	0,3-0,6 пг I-ТЕQ/г
пресноводные озера Финляндии, Норвегии, Швеции	1,4 – 6,4 – 68 пг I-ТЕQ/г
континентальные озера США	0,1-15,6 пг I-ТЕQ/г
Норвежское море	0,78 пг I-ТЕQ/г
Баренцево море	0,31-0,63 пг I-ТЕQ/г
Балтийское море	24 пг ТЕQ-WHO/г

- Полученные уровни ТЕQ ПХДД/Ф в районе БЦБК на Байкале ниже, чем в поверхностных донных отложениях Балтики. Известно, что донные отложения являются источниками вторичного загрязнения водоемов. Печальный опыт изъятия загрязненных донных отложений в Великих озерах (США) не привел к значительному положительному эффекту и едва ли может быть использован на оз. Байкал. А загрязнение Балтийского моря привело к тому, что сельдь из

Балтики в настоящее время запрещено ловить для продажи и потребления на территории Европейского союза.

Учитывая нахождение диоксинов и родственных соединений в донных отложениях Байкала в 2010 г., сравнимых с величинами 1997 г., необходимо исключение источников загрязнения Байкала подобными соединениями (в первую очередь – прекращение функционирования БЦБК) и проведение систематического контроля диоксинов.

Загрязнение атмосферного воздуха

Предприятия РАО "Норильский никель" являются крупнейшими загрязнителями воздуха в России, ежегодно выбрасывая в атмосферу более двух миллионов тонн загрязняющих веществ, из них 95% – выбросы диоксида серы, что составляет 62% отраслевых и 18% общепромышленных выбросов от стационарных источников в Российской Федерации. Зона наибольшего загрязнения вытянута в юго-восточном направлении на 50-55 км от предприятий комбината. Ежегодно г. Норильск регистрируются до 30 дней с самыми высокими уровнями загрязнения атмосферы диоксидом серы. Более того, до 60% этих кислотных выбросов достигают европейской части России, в том числе и г. Москвы.

Согласно Государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году», за 5 лет количество городов со средними концентрациями какого-либо загрязняющего вещества (ЗВ) в воздухе выше 1 ПДК возросло незначительно, с максимальными концентрациями выше 10 ПДК увеличилось на 16. Количество городов со среднегодовыми концентрациями диоксида азота выше 1 ПДК за 5 лет не изменилось – 102 города в 2006 и 2010 гг. Количество городов, где среднегодовые концентрации взвешенных веществ превышали 1 ПДК, за 5 лет увеличилось на 3 (с 64 в 2006 г. до 67 в 2010 г.), с максимальными разовыми концентрациями выше 10 ПДК – на 2 (с 4 до 6). В 2010 г. среднегодовые концентрации формальдегида выше 1 ПДК наблюдались в 133 городах (в 2006 г. – 125), максимальные концентрации выше 10 ПДК – в 5 городах (в 2006 г. – 4). Количество городов со среднегодовыми концентрациями бенз(а)пирена выше 1 ПДК увеличилось за 5 лет на 4 (с 160 в 2006 г. до 164 в 2010 г.), с максимальными из средних за месяц концентрациями бенз(а)пирена выше 10 ПДК – на 16 (с 7 до 23 городов).

Москва

По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году», г. Москва вновь вернулся в приоритетный список городов с высоким загрязнением атмосферного воздуха. Основной проблемой качества атмосферного воздуха в городе является высокое его загрязнение вблизи автотрасс. Жалобы населения на уровень загрязнения атмосферного воздуха стоят на первом месте в списке причин обращения жителей к природоохранным органам города. По данным ГПУ «Мосэкомониторинг», средние концентрации загрязняющих веществ в приземном слое атмосферы на примамгистральных территориях в среднем полтора-два раза выше, чем на жилых и природных территориях. Вблизи наиболее крупных автотрасс, таких как третье транспортное кольцо, более 300 дней в году превышены нормативы по оксидам азота.

К проблемным веществам относятся также углеводороды и взвешенные частицы. Основные причины – «старт-стоповый» режим движения, при котором выбросы загрязняющих веществ возрастают в 2-3 раза, присутствие на дорогах неэкологических транспортных средств, в особенности автобусов и грузовиков, использование некачественного моторного топлива.

Другая проблема – это периодическое сверхнормативное загрязнение воздуха на отдельных территориях города. Карта локализации жалоб и результаты проводимых экологических обследований позволяют выделить 14 территорий города (19 микрорайонов), где сверхнормативное загрязнение воздуха связано с постоянным негативным воздействием известных промышленных предприятий.

Сверхнормативное загрязнение воздушного бассейна периодически фиксируется в микрорайонах, прилегающих к МНПЗ (Марьино, Капотня), где были отмечены превышения нормативов по сероводороду (до 28 раз), взвешенным частицам, углеводородам и в микрорайоне Кожухово, который находится под воздействием одновременно нескольких источников (полигон захоронения бытовых отходов «Некрасовка», мусоросжигательный завод, Люберецкие очистные сооружения, завод «Эколог»). Как результат – превышения по сероводороду (до 8 раз), взвешенным частицам (в 2 раза больше, чем на других городских территориях), повышенное содержание метана и других углеводородов. Не менее острой является проблема сверхнормативного загрязнения воздушного бассейна в районах, прилегающих к Курьяновским очистным сооружениям (Печатники, Нагатинский затон).

Образование отходов

Ситуация с отходами в России обостряется с каждым годом. Всего в год образуется около 4,5 млрд. тонн отходов., причем масса образовавшихся отходов возрастает каждый год. Стоит также подчеркнуть, что адекватность информации об отходах вызывает сомнения.

Накопленные отходы промышленных предприятий (примеры за последние годы)

Забайкальский край

В хвостохранилищах Новоорловского ГОКа (бывший Агинский Бурятский АО) накопилось более 20 млн. т отходов.

Волгоградская область

В зоне накопителей жидких отходов площадью 60 км² у г. Волжский загрязнены грунтовые воды на площади 252 км² и река Ахтуба. У южных окраин Волгограда в Сарпинской низменности площадь загрязнения составляет 720 км² при общей площади прудов-накопителей около 70 км². Уровни содержания токсичных компонентов: фенола, ртути и других – характеризуют экологическую ситуацию как чрезвычайную. Наблюдается загрязнение и ухудшение состояния почв и массивов пород в зоне накопителей. Загрязнение приземного слоя атмосферы вредными веществами в летний период оценивается на высоту около 100 м и на расстояние более 35 км от прудов-испарителей.

К Южному промозлу Волгограда примыкает территория «отстойников» в 64 кв. км. Эти пруды были построены почти 50 лет назад. Отходы ртутного, хлорного производства, винилхлорида, нефтешламы до сих пор вывозятся фактически на открытую местность. Еще 10 лет назад в экологической экспертизе полигона было указано, что технология размещения отходов на «грязной секция № 2» пруда-накопителя ОАО «Каустик» противоречит требованиям СНиПов. Предприятию было дано время до 2007 года провести технологическую реконструкцию, в том числе переоборудовать этот накопитель, чтобы предотвратить смешение токсичных отходов. Не сделано ничего. Жидкие токсичные (отходы производства винилхлорида и дихлорэтана, ртутьсодержащие сточные воды, кислоты) и твердые бытовые отходы сваливаются в этот пруд. Летом при 50-ти градусной жаре все это уходит в атмосферу, и люди этим дышат. При этом информация о загрязнении питьевых скважин, Хазарского водоносного горизонта в районе этих прудов-накопителей из ежегодных докладов о состоянии окружающей среды попросту исчезает.

«ЛУКОЙЛ» предпринял попытку рекультивации своих шламонакопителей, но это вызвало еще большую обеспокоенность. В 2006 г. руководитель Нижне-Волжского Ростехнадзора обратился с письмом к президенту нефтяной компании "Лукойл" по причине бездействия руководства ООО "ЛУКОЙЛ-Волгограднефтепереработка" в вопросе ликвидации прудов-накопителей, как источника превышения концентраций загрязняющих воздух веществ по нефтепродуктам до 99 раз, фенолу - до 20 раз, сульфидам до 73 раз, что негативно повлияло на экологическую ситуацию и, как следствие, послужило причиной многочисленных жалоб от населения Красноармейского района Волгограда и Светлоярского района Волгоградской области.

Руководством предприятия было принято решение об обезвреживании имеющихся нефтешламов и прочих отходов нефтепереработки с применением технологии обработки хлорной известью, выделено порядка 100 млн. рублей. Результаты организованных нами аналитических исследований по определению класса опасности отходов методом биотестирования показали, что применение данной технологии превращает имеющиеся у предприятия ООО «ЛУКОЙЛ-Волгограднефтепереработка» отходы нефтешламов 2-го класса опасности (шламонакопитель) в отходы 1-го класса опасности. Фактически жешламоотвал засыпается землей, а его содержимое откачивается на рельеф местности.

Следователи ФСБ, которые заинтересовались экономической стороной этой проблемы, установили, что в результате занижения класса опасности и количества опасных отходов, незаконного применения понижающего коэффициента ОАО «Пласткард» только за полтора года и только по производству винилхлорида и дихлорэтана недоплатило в федеральный, областной и местный бюджеты около 360 миллионов рублей. При этом до сих пор не выявлены истинные масштабы нанесения ущерба не только бюджету, но, прежде всего, здоровью жителей.

Однако в суде дело было фактически развалено. Доводы эксперта Минюста о том, что, согласно российского законодательства, отходы, содержащие вещества 1-го класса опасности, в частности ртуть, должны быть также признаны опасными, судьей не убедили. Исследования аналитической лаборатории, равно как и определение класса опасности расчетным методом, были исключены из состава доказательств по формальным основаниям (в частности, отбор и анализ проб был произведен ЦЛАТИ по Волгоградской области с нарушением существующих требований). Надо сказать, при попытке найти в Российской Федерации независимую лабораторию, которая смогла бы отобрать из технологического оборудования и проанализировать отходы на содержание ртути в соответствие со всеми требованиями, выяснилось, что такой лаборатории просто нет.

Контроль достоверности предоставляемой предприятиями информации должны вести Росприроднадзор с привлечением ЦЛАТИ в системе МПР (согласно Приложения к распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2010 г. N 1627-р).. Однако, если посмотреть сайт, например, ЦЛАТИ в Волгограде, то эта организация, фактически являющаяся частью системы государственного контроля (согласно Порядка взаимодействия Департамента Росприроднадзора по ЮФО и ФБУ ЦЛАТИ по ЮФО, утвержденного приказом Департамента №193 от 14.02.2011 года), занимается взаимоисключающей деятельностью.

Сначала, судя по представленной на сайте информации (раздел «Главам муниципальных образований и городских округов, а также природопользователям»), ЦЛАТИ оказывает природопользователям услуги:

- по инвентаризации источников выбросов,
- по паспортизации опасных отходов, определению их компонентного состава и класса опасности,

- производит расчет платы за негативное воздействие,
- разрабатывает и согласовывает экологические проекты ПДВ, ПДС, ПНООЛР, СЗЗ.

• А затем, согласно Порядка взаимодействия с Росприроднадзором, участвует в проведении государственного экологического контроля в части:

- соблюдения установленных нормативов и выявления неучтенных источников,
- подтверждения класса опасности отходов,
- проверки правильности начисления платы за негативное воздействие,
- установления нормативов предельно-допустимого воздействия,
- проверке обоснованности отнесения отходов к конкретному классу опасности.

То есть, фактически проверяет свою же собственную деятельность, мотивируя это тем, что «природопользователи освободятся от привлечения дополнительных средств и специалистов для подготовки и проверки правильности проводимых расчетов, что положительно повлияет на рентабельность производства и повысит эффективность администрирования платежей со стороны Росприроднадзора (администратор платы)». Таким образом, федеральное бюджетное учреждение системы ЦЛТИ, используя административный ресурс в лице Управления Росприроднадзора, создает условия для коррупции в сфере природоохранного управления

Карачаево-Черкесская республика

Экологическую опасность представляют хвостохранилища отходов ЗАО "Урупский ГОК". В 2002 г. на предприятии образовалось 324,69 тыс. т опасных отходов, всего накоплено 13,8 млн. т.

Красноярский край

На начало 2002 г. на предприятиях - основных производителях промышленных отходов - накоплено 273,2 млн. т отходов. За отчетный период образовалось около 100 млн. т отходов. В организациях на собственные нужды использовано 29,2 млн. т, или 29,6% образовавшихся отходов. На собственных объектах размещено 100,5 млн. т, из них: на хранение - 88,0 млн. т, на захоронение - 12,5 млн. т. На конец отчетного года в организациях находилось 329,1 млн. т отходов. Наиболее крупными отходообразующими предприятиями являются предприятия электроэнергетики (Березовская ГРЭС-1, Назаровская ГРЭС, Красноярская ТЭЦ-1), ОАО "Ачинский глиноземный комбинат", предприятия лесопереработки, горнодобывающие предприятия. Всего в крае - 1191 крупный объект размещения промышленных отходов, в том числе: 24 шламохранилища, 9 хвостохранилищ.

Приморский край

В 2002 г. на территории Приморского края образовалось 50,5 млн. т отходов. В структуре образовавшихся отходов 90% составляют практически неопасные отходы (вскрышные и вмещающие породы добывающей промышленности). Достаточно большой процент использования отходов в крае (88,3%) достигается вследствие практически полного использования таких видов отходов, как: отходы мелассы, свинцовые электроды, шлам от обогащения угля, текстильные отходы, отходы деревообработки, нефтепродуктов, масла отработанные.

В 2002 г. на территории края зарегистрирован 4781 объект размещения отходов общей площадью 8652,5 га, из них: 17 хвостохранилищ (396 га); 7 крупных золоотвалов - 5 рабочих и 2 законсервированных (330 га).

Свердловская область

Суммарный объем токсичных вод, размещенных в шламонакопителях, составляет 900 млн. кубических метров. Наиболее опасные из них – это шламонакопитель «Русского хрома», «Святогора», и Левихинского рудника.

Саратовская область

Ежегодно в области образуется свыше 1,5 миллиона тонн опасных промышленных отходов. Их образование сконцентрировано в основном в г.г. Саратов, Балаково, Энгельс. В г. Балаково ежегодно образуется свыше миллиона тонн фосфогипса, направляемого для открытого складирования в отвал, где уже накоплено более 17 миллионов тонн, и являющегося источником загрязнения грунтовых и подземных вод фтором и другими ингредиентами. Около 10 тысяч тонн высокоопасных отходов вывозится ОАО «Балаковорезинотехника» и ОАО ПО «Балаковское химволокно». В шламонакопителях последнего скопилось 2,5 миллиона тонн цинксодержащих шламов. Ряд крупных предприятий: ОАО «Саратоворгсинтез», ТЭЦ-2, ОАО «Нефтеперерабатывающий завод», МУПП «Саратовводоканал» - имеют шламонакопители, куда ежегодно направляется свыше 50 тысяч тонн промотходов и более 100 тысяч тонн осадков биологических очистных сооружений. Многие шламонакопители заполнены или находятся на грани заполнения. Все эти сооружения устарели, не обеспечивают защиты окружающей среды и представляют собой серьезную экологическую угрозу.

Ярославская область

Шламонакопители с отходами гальванических и лакокрасочных производств в случае прорыва при неблагоприятных метеоусловиях готовы внести свою лепту в загрязнение реки Волга.

Большую экологическую опасность, по-прежнему, представляют пруды-накопители кислого гудрона ОАО "Славнефть-ЯНПЗ им. Д.И. Менделеева" в Тутаевском муниципальном округе. К настоящему времени общее количество накопленного кислого гудрона (отход 2 класса опасности) оценивается приблизительно в 480 тысяч тонн. Действующая на предприятии технология нейтрализации кислых гудронов (по 3–5 тыс. тонн в год) только позволяет держать экологическую ситуацию под контролем, ликвидация самих прудов-накопителей невозможна. В настоящее время идет проработка технологии утилизации кислых гудронов, предложенной датской фирмой "EWOC", которая предполагает решение данной проблемы в течении пяти лет. [3]

Расположение завода и его прудов-накопителей кислых гудронов крайне неудачное — в водоохраных зонах рек Печегды и Волги, что создаёт постоянную опасность их загрязнения.

Оренбургская область

На территории Оренбургской области к 2003 г. в хранилищах, накопителях, могильниках, а также на полигонах, свалках и других объектах, принадлежащих предприятиям, накоплено 684,8 млн. т промышленных отходов.

В области расположено 925 организованных мест хранения и захоронения отходов общей площадью 9817 га, в том числе: 7 шламонакопителей и хвостохранилищ, 23 отвала.

Ленинградская область

На территории предприятий имеется 15 шламонакопителей, 6 золоотвалов и 27 иных хранилищ промышленных отходов. Сведения о наблюдательной сети отсутствуют. Около 25% источников водоснабжения не отвечают санитарным нормам и правилам.

По данным Госкомстата России, в 2001 г. на предприятиях области образовалось 3,8 млн. т токсичных отходов (на 20% больше, чем в 2000 г.).

На территории предприятий области имеется 15 шламонакопителей, 6 золоотвалов, 174 иловые площадки и еще 27 хранилищ разных промышленных отходов.

Отходы промышленных предприятий как Санкт-Петербурга, так и Ленинградской области в основном обезвреживаются и захораниваются на ГУПП "Полигон "Красный Бор", организованном в 1969 г. в качестве опытного полигона сроком на 5 лет. Впоследствии планировалось построить завод по переработке токсичных отходов. В 1972 г. на полигоне введен в эксплуатацию участок термического обезвреживания жидких промышленных отходов. Очистка отходящих газов не производится. В 2001 г. на полигон поступило 18,5 тыс. т отходов, что на 45% больше, чем в 2000 г.

Липецкая область

В области имеется около 300 мест размещения отходов, в том числе: места размещения отходов на промплощадках - около 40; шламонакопители, хвостохранилища - 30; котлованы, карьеры - более 20.

Свердловская область

В области зарегистрировано 349 хранилищ промышленных отходов. Особую опасность представляют объекты захоронения отходов горно-металлургического производства: 143 отвала и 94 шламо- и хвостохранилища, занимающие площадь соответственно 8451,0 га и 7183,5 га. Они являются объектами повышенной опасности в паводковый период с точки зрения затопления территорий и загрязнения их токсичными шламами в случае прорыва плотины. Ряд особо опасных захоронений и отстойников располагается в сейсмически опасных зонах.

Наибольшую обеспокоенность вызывают:

- отстойник АО «Хромпик», в котором складировано 7 млн. куб. м шламов, содержащих 0,45 млн. тонн хрома;
- шламохранилища №№ 2 и 3 Богословского алюминиевого завода;
- Сорьинское хвостохранилище Красноуральского комбината (7 млн. тонн шламов с высоким содержанием мышьяка, меди и т.п.);
- пруды-накопители и нейтрализаторы на Левихинском руднике;
- шламоотстойники АО «Уралэлектромедь», ОАО «СУМЗ».

Республика Бурятия

Постоянными источниками загрязнения подземных вод остаются шламоотстойники Селенгинского ЦКК и ТЭЦ, очистные сооружения. Основными загрязняющими веществами подземных вод являются нефтепродукты и азотистые соединения (аммоний, нитраты).

В пгт. Каменск за счет золоотвала Тимлюйской ТЭЦ постоянно идет загрязнение подземных вод аммонием (4-9,5 г/дм³) и нефтепродуктами (до 45 ПДК).

Оренбургская область

На территории Оренбургской области к 2003 г. в хранилищах, накопителях, могильниках, а также на полигонах, свалках и других объектах, принадлежащих предприятиям, накоплено 684,8 млн. т промышленных отходов.

В области расположено 925 организованных мест хранения и захоронения отходов общей площадью 9817 га, в том числе: 7 шламонакопителей и хвостохранилищ, 23 отвала.

Пензенская область

Свалка отходов областного центра площадью около 150 га эксплуатируется с 1959 г., расположена в 10 км от города, занимает вторую надпойменную террасу р. Вядь и является как самым крупным объектом размещения отходов, так и крупнейшим загрязнителем окружающей среды. Водоупоры грунтовых вод в районе свалки образуют

купол, и воды растекаются в разные стороны. На площадке размещения ТБО нет водонепроницаемого основания и системы дренирования, поэтому фильтрат поступает непосредственно в грунтовые воды.

На городской свалке расположены 23 шламонакопителя промышленных предприятий города, которые представляют собой различные сооружения из железобетона и стали. В них вывозятся и хранятся в основном гальванические шламы пензенских предприятий.

Нижегородская область

Отходы накапливаются на промплощадках предприятий в городах Дзержинск, Нижний Новгород, Выкса и Балахна.

Отходы размещаются в 37 шламонакопителях, на специально оборудованных площадках предприятий.

Челябинская область

По данным статистической отчетности, область занимает лидирующие позиции в Российской Федерации по объемам образующихся и накопленных отходов. В 2005 г. образовалось более 108 млн.т отходов, в отвалах и шламонакопителях накоплено более 4,3 млрд т отходов.

Твердые бытовые отходы

Сложившаяся на сегодняшний день в России ситуация в области обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО), может привести к опасному загрязнению окружающей среды и создать реальную угрозу здоровью населения.

Ежегодно в России образуется порядка 35-40 млн.тонн ТБО или порядка 200 млн.м.куб., что составляет около 10 % от всех ежегодно образующихся отходов. Следует отметить, что указанный объем – только от населения. Вместе с этим ТБО образуется от предприятий малого и среднего бизнеса, нежилого фонда, крупных производств и т.д., поэтому реальная цифра гораздо больше.

Практически весь указанный объем в дальнейшем размещается на полигонах ТБО, санкционированных и несанкционированных свалках, и только 4-5% указанного объема вовлекаются в переработку.

Также следует обратить внимание на то, что количество специально обустроенных мест под размещение отходов – полигонов ТБО в целом по стране около полутора тысяч (1399), что в разы меньше, чем даже санкционированных свалок которых чуть больше 7 тысяч (7153). А количество несанкционированных свалок, которые следует расценивать как уже накопленный за истекшие десятилетия прошлый экологический ущерб, по состоянию на август текущего года превышает и указанную цифру в 2,5 раза и составляет 17,5 тысяч. Все указанные объекты размещения ТБО занимают площадь порядка 50,0 тыс.га. (47,7 га).

Как упоминалось выше, основным образвателем твердых бытовых отходов (ТБО) на территории РФ является население. Обращение с отходами на территории населенных пунктов, за крайне редкими исключениями, производится с нарушением действующего законодательства. Что является одной из основных причин в создании сегодняшней тяжелой ситуации, связанной с образованием ТБО и их экологическим воздействием в результате хаотичных и бессистемных мер по обращению с ними.

Таким нарушением действующего законодательства является не выполнение положений СанПиН 42-128-4690-88 "Санитарные правила содержания территорий населенных мест",

который требует наличия и выполнения населенным пунктом Генеральной схемы очистки территории, утвержденной надлежащим образом (местным законодательным органом).

Генеральная схема очистки территорий населенных пунктов разрабатывается в составе градостроительной документации и утверждается органами местного самоуправления по согласованию с органами жилищно-коммунального хозяйства и санитарно-эпидемиологической службы. Генеральная схема должна обеспечивать организацию рациональной системы сбора, хранения, регулярного вывоза отходов и уборки территорий.

Генеральная схема определяет объемы работ, методы сбора, удаления, обезвреживания и переработки бытовых отходов и приравненных к ним отходов, необходимое количество спецмашин, механизмов, оборудования и инвентаря для системы очистки и уборки городских территорий, целесообразность строительства, реконструкции или расширения объектов, очередность выполняемых мероприятий.

Но даже наличие Генеральной схемы обращения с отходами не дает гарантии решения проблемы ТБО. Так, обсужденная на секции «Управление отходами» рабочей группы по вопросам охраны окружающей среды Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII зимних Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи, XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в Казани и утвержденная мэром г. Сочи Генеральная схема обращения с отходами не выполняется, что уже приводит к серьезному воздействию на окружающую среду объектов по размещению отходов.

Так, не реализованы требования генеральной схемы об организации селективного сбора ТБО, не решается вопрос переработки осадков сточных вод и т. д.

Отсутствие широкомасштабного отдельного сбора и пропаганды его среди населения приводит к тому, что один из ключевых элементов генеральной схемы, Сочинский мусороперерабатывающий комплекс не может выйти на заданные параметры по отбору вторичного сырья и, в настоящее время, работает, фактически как станция мусороперегруза при двухстадийной системе вывоза ТБО на полигон в Лоо.

Отказ от мусоросжигания

Отсутствие обоснованного подхода к обращению с ТБО в г. Москве уже сейчас вывело мусоросжигательные заводы (МСЗ) города на первые места по количеству жалоб населения на их функционирование. Ситуация не существенно различается в других крупных городах.

Тема сжигания мусора и его воздействия на окружающую среду и здоровье человека многократно обсуждалась на всех уровнях государственного управления, включая лично Президента России, но прогресса в решении данной проблемы до настоящего времени не достигнуто.

Опасность выбросов существующих МСЗ (на примере г. Москвы) подтверждается Министром природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутневым. В письме председателю совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Э.А. Памфиловой за № 01-12-06/8192 от 17.06.2009 г. сообщается: «Суммарные выбросы трех МСЗ в Москве составляют 970 тонн/год: диоксид азота — 545,3 тонны/год, оксид углерода — 129,6 тонны/год, хлористый водород — 48,3 тонны/год, сернистый ангидрид — 29,5 тонны/год, пыль — 50,3 тонны/год, соединения фтора — 1,5 тонны/год, диоксины и фураны 161,15 грамм/год». Удивляет здесь только то, что Ю.П.

Трутневым пропущены выбросы диоксида углерода в количестве не менее 700 тыс. тонн/год. Не оцененными также оказались приведенные в письме выбросы диоксинов и фуранов. Согласно данным Министерства экологии Германии, суммарная эмиссия диоксинов и фуранов в 2000 г. составляла от всех источников 70 грамм в год, а эмиссия от 66 немецких МСЗ (количество не изменялось) составляло 0,5 грамма в год.

Пример Москвы

К сожалению, деятельность Правительства Москвы в отсутствие Генеральной схемы обращения с отходами только усугубит кризис отходов в городе. Так, в отсутствие Генсхемы, городом принято решение на увеличение мощностей по сжиганию ТБО в городе. В 2012 г. начнется реализация проекта по строительству мусоросжигательного завода № 1, который будет расположен на территории бывшего мусороперерабатывающего завода № 1 по Вагоноремонтной улице, 25, в САО г. Москвы.

Положительное заключение на проект строительства данного объекта содержит особое мнение члена экспертной комиссии государственной экологической экспертизы доктора технических наук, профессора Шубова Л.Я., в котором отмечено:

«Проектные решения МПЗ №1 не предусматривают подготовку ТБО к сжиганию, предварительная сортировка отсутствует; за исключением радиоактивного, никакого контроля на входе в процесс ТБО не проходят (мусоровозы, загрязненные радиоактивными веществами, эпизодически выявляются).

При неформальной экспертизе объекта по термической переработке ТБО необходимо учитывать, что в России и Москве, в отличие от ведущих стран ЕС, где развито мусоросжигание, отсутствует практика управления ТБО по критериям ресурсосбережения и экологической безопасности, когда сжиганию подвергают остаточную после выделения вторсырья и опасных компонентов часть отходов. В России все ТБО и попутно многие другие отходы собирают «в одну кучу». Отсюда отличительная особенность строительства в Москве МПЗ №1 заключается в том, что в мусоросжигательную печь будет поступать вся образующаяся масса ТБО, включая металлолом (более 20 тыс. т/год) и такие опасные компоненты как электронный лом, отработанные аккумуляторы и батарейки (суммарно до 10 тыс. т/год), а также отработанные покрышки и т.п.

В итоге в условиях сжигания ТБО (1000 град. Цельсия) дымовые газы загрязняются потенциально опасными элементами и соединениями, которые характеризуются высокой токсичностью, высокой летучестью и повышенным содержанием. Поскольку загрязняющие вещества не распределены в потоке ТБО равномерно, возможны ситуации, когда при их повышенном содержании газоочистка не будет справляться со своими задачами и промышленные выбросы превысят допустимые нормы. Об этом свидетельствует практика работы МСЗ №2, когда был зафиксирован выходящий из трубы дым интенсивного розового цвета (индикатор повышенного содержания брома и кадмия). К сожалению, существующая практика контроля отходящих газов (один раз в квартал) не позволяет зафиксировать залповые выбросы тяжелых металлов, диоксинов и фуранов при сжигании ТБО и по формальным признакам создается видимость экологического благополучия. Совершенно очевидно, что с помощью сортировки можно предотвратить попадание в мусоросжигательную печь металлов и специфических опасных компонентов – как крупных (аккумуляторный и электронный лом), так и мелких (отработанные батарейки и т.п.), а также отработанных покрышек и др.

Промплощадка «Коровино» (площадь 4,8 га), выбранная для строительства МПЗ №1 производительностью 700 тыс. т/год ТБО не соответствует требованиям СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: санитарно-защитная зона составляет всего 550 м (по нормам – не

менее 1000 м). Укороченная санитарно-защитная зона обосновывается в проекте расчетами рассеивания промышленных выбросов, т.е. по формальным признакам вновь создается видимость экологического благополучия. Однако, в подобных расчетах содержание в ТБО специфических опасных компонентов не учитывается (по методике определения морфологического состава ТБО опасные компоненты отдельной строкой не выделяются, поэтому в расчетах рассеивания их по существу учесть нельзя). Но населению здоровья при этом не прибавляется. Расчетами рассеивания можно обосновать практически любой размер санитарно-защитной зоны, если в расчетах не учитывать загрязняющие вещества, эпизодически поступающие в процесс в больших концентрациях.

Следует отметить, что на промплощадке, выбранной для размещения реконструируемого МПЗ №1 (в действительно речь должна идти о строительстве нового завода), никакого объекта для сжигания ТБО никогда не было, да и близость жилой застройки практически исключает размещение подобного производства. Вместе с тем рассматриваемая площадка идеально подходит для размещения на ней сортировочного комплекса, который следует создавать как необходимый элемент системы селективного сбора вторсырья (она обязательно в Москве будет организована, иначе проблему ТБО, как показывает мировой опыт, решить нельзя). Не случайно Правительством Москвы предусмотрено (Постановление от 18.06.2002 г. № 460-ПП «О повышении эффективности системы санитарной очистки города Москвы от твердых бытовых отходов в 2002-2010 гг.») внедрение к 2010 г. на ОЭЗ №1 (промплощадка «Коровино») технологических линий механизированной сепарации ТБО.

К сожалению, Постановление не выполнено, а сортировочный комплекс формально заменяется объектом для прямого сжигания ТБО. Необходимо также отметить, что при сжигании ТБО образуются отходы более высокого класса опасности: ТБО относятся к 4-му классу опасности, а летучая зола – к 3-му. В проекте МПЗ №1 очень вольно решен вопрос обращения с летучей золой: ее запланировано использовать для рекультивации отработанного карьера, в то время как даже для ТБО существуют ограничения их использования для этих целей. Фирма EVN (Австрия) как разработчик концепции управления заводом хорошо знает, что в странах ЕС подобные решения не допустимы (в Австрии, например, летучая зола со всех 10 МСЗ поступает на спецполигон для захоронения; в РФ подобные объекты не созданы).»

Рекомендации по обращению с ТБО

Таким образом, можно предложить следующие выводы и рекомендации для выхода из описанных выше ситуаций.

В качестве основной рекомендации считаем необходимым подчеркнуть, что выбор технологий обращений с ТБО должен осуществляться в соответствии с Генеральными схемами обращения с отходами, составленными на основе концепций обращения с отходами. Важно отметить, что Генеральная схема обращения с отходами – необходимый разрешительный документ для ведения санитарной очистки населенного пункта.

Так как концепция является документом, который предполагает стратегическое развитие системы обращения с отходами на многие годы вперед, то необходимо использовать максимально новаторские подходы, которые способны решить проблему с отходами. Поэтому, необходимо при разработке концепции исходить из следующего принципа:

То, что принято называть отходами — это потенциально полезные ресурсы, лишь находящиеся в неправильном месте и в неправильное время. Таким образом, отходы - это скорее проблема не только чисто технологическая и экологическая, но также и экономическая и социальная.

Все материалы и вещества, которые не могут более использоваться в одном процессе, должны находить применение в других процессах, желательно еще до того, как превратятся в «отходы», причем с минимальными потерями своих полезных свойств. И данная стратегия на этом действительно основывается.

В этом и заключается принцип, который является одним из обязательств России при подготовке и проведении Олимпиады в г. Сочи, который внедряется сейчас там (может быть не благодаря, а вопреки) и обозначается термином «Zero Waste», имеющий двоякий перевод на русский язык: как «ноль отходов» и «ноль потерь».

Zero Waste подразумевает не срочное прекращение захоронения отходов на полигоне, а тенденцию к этому: постоянное сокращение поступления отходов на полигоны с одновременным постоянным ростом сохранения их полезных свойств.

Самый главный принцип концепции «Ноль отходов» состоит в том, что в определенный момент реализации стратегии рост образования отходов должен быть остановлен и далее необходимо предпринимать меры по снижению объема образования отходов.

Таким образом, именно принцип «Ноль отходов» должен быть основой концепции обращения с отходами. В представленной выше трактовке такую концепцию нельзя считать фетишем, несбыточными мечтами, фантастикой и т.д. Более того, Россия уже заявила такой способ обращения с отходами для всего мира пусть в одном отдельно взятом городе, а во вторых, в таком городе, как Сан-Франциско уже сейчас достигнут показатель 70 % переработки отходов и к 2020 они планируют внедрить у себя то, что мы называем «Ноль отходов». Внедрять его они начали в середине 90-х годов. Таким образом, у них уйдет около 25-30 лет на его достижение. Принимая во внимание, что мы можем использовать существующие наработки, которые уже есть, можно предположить, что за 15-20 лет можно тоже этого достичь. Это также можно сделать одним из индикаторов реализации концепции.

Наиболее эффективными способами обращения с отходами являются те, которые должны обеспечивать максимальное снижение объема за минимальную стоимость. И в решении проблемы отходов необходимо применять в первую очередь наиболее экономичные способы, и лишь потом более дорогие. Например, как это было показано на примере г. Сочи, комплексная сортировка и механо-биологическая переработка отходов со складированием стабилизированных отходов требует капитальных затрат в размере 150-200 долларов, а сжигание с захоронением отходов сжигания 400-500 долларов. Объемы отходов этих методов в обоих случаях сопоставимы.

Индикаторами успешности реализации концепции должны стать целевые показатели по снижению объемов образования отходов, их повторному использованию, вторичной переработке отходов (как это сделано в соответствующей директиве ЕС). Причем необходимо установление плановых целевых показателей как по региону в целом, так и по каждому району в частности, с введением штрафных санкций за их неисполнение. Дополнительным показателем должен стать объем отходов, переработанный на рубль инвестиций.

Нужно отметить, что сжигание отходов принципиально не подходит для реализации принципа Zero Waste: оно значительно сокращает объем отходов (но не до нуля и с одновременным ростом токсичности), но при этом МСЗ уничтожают полезные свойства

материалов и не производят «серой» энергии, заключенной в материалах и изделиях, превратившихся в «отходы»⁵⁶.

Чтобы как можно больше экономить ресурсов и энергии, необходимо избирать методы обращения с отходами, находящиеся как можно ближе к началу жизненного цикла продукта, и как можно дальше от его конца. С этой точки зрения общепризна следующая иерархия методов обращения с отходами, в порядке снижения ценности:

- избежание образования отходов (например, розлив молока в свою тару);
- повторное использование товаров без их переработки (например, использование оборотной стеклотары для молока);
- вторичная переработка с восстановлением материалов, или рециклинг (например - переплавка бутылки в новую);
- обезвреживание (например, компостирование смешанных отходов с последующим захоронением компоста);
- захоронение (размещение).

Нельзя оставлять без внимания население, как один из ключевых элементов обращения с отходами. Оно и есть тем самым объектом экопросвещения, который будет ключевым элементом обращения с отходами не только в быту, но и на производстве. Поэтому, если заработает система обращения с отходами, то и на производстве решать проблему отходов будет легче, так как любое нововведение будет успешно реализовываться только тогда, когда оно понятно и персонал мотивирован.

⁵⁶ Приведем пример:

Сжигание 1 тонны мусора позволит получить от силы 240 кВтч электроэнергии.

Между тем, 1 тонна мусора содержит, примерно:

- 400 кг бумаги. Их переработка предотвратит вырубку 5-и деревьев, а также сэкономит 500 кВтч электроэнергии.

- 17 кг алюминия. При переработке мы предотвратим выброс в атмосферу 500г токсичных веществ, сэкономим 260 кВтч электроэнергии.

- 260 кг пищевых отходов. Переработав их в биогаз, можно получить около 60 кВтч электроэнергии а также удобрения для сельского хозяйства.

Итого: на переработке мы сэкономим 850 кВтч электроэнергии, и это не предел. Кроме того, произойдет снижение вредных выбросов и произойдет экономия природных ресурсов.

Приложение 4: Актуальные для Сибирского федерального округа и других регионов проблемы, связанные с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду (по материалам выездного заседания Совета по правам человека и развитию гражданского общества, Алтай, сентябрь 2011 г).

На экологической секции был рассмотрен ряд конкретных проблем, связанных с нарушением прав граждан. Участники совещания считают, что эти проблемы требуют вмешательства Совета:

- Обеспечения гидрологической безопасности плотинных ГЭС (на примере Ангаро-Енисейского каскада ГЭС).
- Экологическая оценка крупных инвестиционных проектов Нижнего Приангарья и Южной Якутии.
- Проект строительства Канкунской ГЭС - высокая сейсмоактивность района и затопление уникальных подземных источников пресных вод.
- Проект строительства резервной ветки нефтепровода ВСТО по дну реки Лена методом микротоннелирования.
- Проблема Байкальского ЦБК и г. Байкальска.
- Проблема негативных последствий регулирования уровня Байкала в целях выработки электроэнергии, усугубляемая незаконным строительством ГЭС на Ангаре
- Проект строительства газотранспортной системы «Алтай».
- Проблема экологической безопасности планируемых ГЭС на р. Шилка и в русле Амура.
- Проблема разливов нефти как в СибФО, так и по всей стране.
- Невыполнение поручений президента о проведении дополнительных консультаций и публичных слушаний по терминалам в Туапсе и Новороссийске.
- Неправомерные действия сотрудников полиции и судов Краснодарского края в отношении гражданских активистов-экологов.
- Проект достройки Богучанской ГЭС, реализующийся при отрицательном заключении гос. экспертизы и незавершённой оценке воздействия на окружающую среду.
- Рабочая группа рекомендует Совету направить обращения по каждой из поднятых проблем в соответствующие органы власти.

Экологические проблемы Алтайского края

О ситуации с территориальной охраной природы в Алтайском крае

Общая площадь особо охраняемых природных территорий в Алтайском крае составляет всего 4,5 % от площади региона, что значительно ниже среднего показателя по России и недостаточно для сохранения благоприятной окружающей среды для населения края. По закону ООПТ должны использоваться исключительно в соответствии с их целями и задачами, но нормы природоохранного законодательства открыто игнорируются профильными органами администрации Алтайского края.

Так, в комплексных природных заказниках, предназначенных специально для сохранения лесных экосистем, назначаются и проводятся сплошные рубки лесных насаждений, что

прямо запрещено законом; разрушаются места обитания редких видов растений и животных, ради сохранения которых и существуют ООПТ. На территории Алтайского края не существует ни одного особо защитного участка лесов для сохранения животных и растений, внесенных в Красную книгу, хотя их выделение предусмотрено Лесным кодексом РФ.

Состояние заказников в регионе катастрофическое. Создание новых особо охраняемых природных территорий федерального значения встречает противодействие со стороны администрации края. Все это приводит к грубым нарушениям прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Участники совещания считают необходимым рекомендовать Администрации Алтайского края:

- Поддержать расширение Тигирекского заповедника (создание кластерного участка в Чарышском районе), создание национальных парков «Горная Колывань» и «Тогул».
- В заказниках, расположенных в ленточных и приобских борах, выделить особо охраняемые части, в которых установить запрет на проведение любых видов рубок лесных насаждений, за исключением выборочных санитарных. На остальной территории запретить проведение любых видов рубок спелых и перестойных насаждений. В заказниках, расположенных в эксплуатационных лесах (салаирские и горные заказники), запретить все виды рубок, за исключением выборочных санитарных. На всей территории заказников запретить проведение рубок и любых лесохозяйственных мероприятий, за исключением противопожарных, в весенне-летний период.
- Территории заказников, расположенных в эксплуатационных лесах, а также территории особо охраняемых частей заказников, расположенных в ленточных и приобских борах, отнести к соответствующим особо защитным участкам лесов в соответствии с Лесоустроительной инструкцией.
- Внести изменения в лесохозяйственные регламенты лесничеств, связанные с выделением особо защитных участков лесов и ограничением использования лесов на особо охраняемых природных территориях регионального значения.
- Поддержать создание государственного природного заказника краевого значения «Чарышская степь», природного парка «Кулундинский» на базе существующих заказников «Благовещенский» и «Суетский», расширение заказника «Озеро Большой Тассор».
- Увеличить штат, улучшить материально-техническую базу и наделить полномочиями по контролю режима особой охраны заказников сотрудников КГУ «Алтайприрода», в частности, путем внесения соответствующих изменений в Закон Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

Другие экологические проблемы Алтайского края

На секции были рассмотрены:

- ситуация с соблюдением прав граждан, пострадавших от взрывов на Семипалатинском ядерном полигоне;
- проблема лесовосстановления в степных районах Западной Сибири;
- вопросы экологической и техногенной безопасности территории бывшего завода ОАО «Полиэкс», расположенного в г. Бийск в связи с создавшейся чрезвычайной ситуацией.

Участники совещания рекомендуют Совету обратиться в Правительство РФ и в Администрацию Президента РФ с соответствующими предложениями:

- о необходимости принятия межправительственного соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о признании Российской Федерацией

пострадавшими от радиационного воздействия на Семипалатинском ядерном полигоне, лиц, выехавших на постоянное место жительства в Российскую Федерацию и обладавших правом на предоставление соответствующих мер социальной поддержки в Республике Казахстан;

- о необходимости включения территории ОАО «Полиэкс» в г. Бийске в программу «Экологическая безопасность России на 2012-2020 годы», и в другие аналогичные программы с обязательным участием местных специалистов – ветеранов, пенсионеров военно-промышленного комплекса и их общественных организаций;

- о необходимости разработки Федеральной программы восстановления лесных полос, препятствующих разрушению природного ландшафта в степных районах Западной Сибири (Кулундинская, Рубцовская, Алейская природные зоны).

Приложение 5: Подъем уровня Чебоксарского водохранилища до отметки 68 метров

Помимо накопленного экологического ущерба, существует потенциальная опасность возникновения нового ущерба от подтопления известных и неизвестных захоронений химических отходов в Восточной промзоне г.Дзержинска. В предварительном варианте ОВОС (17 февраля 2012 года) по завершению строительства Чебоксарской ГЭС до отметки нормального подпорного уровня 68 метров, подготовленном ОАО "ИЦЭ Поволжья" указано, что "в городе Дзержинске имеется 26 участков складирования отходов". В реальности, существует более 40 свалок химических и смешанных (промышленных, бытовых, строительных) отходов в Восточной промзоне Дзержинска.

По предварительным оценкам региональных экологических организаций, стоимость мероприятий по обустройству водохранилища может составить миллиарды рублей (оценочные цифры достигают 50 миллиардов рублей). Ряд экспертов оценивает, что при неблагоприятном стечении обстоятельств, ущерб от подъема Чебоксарского водохранилища для Нижегородской области может достигнуть 500 миллиардов рублей, из них до 120 - для г.Дзержинска. До 46 миллиардов может дойти ущерб для Республики Марий-Эл.

При поднятии уровня водохранилища будет затоплено 104,4 тысяч гектар. Также, будут подтоплены памятники архитектуры федерального и регионального значения, Макарьевский монастырь, Собор Александра Невского и другие а также ряд жилых и промышленных объектов.

Приложение 6: Состояние сети особо охраняемых природных территорий России. Проблемы и пути решения. Краткий аналитический обзор.

Приложение 6: Состояние сети особо охраняемых природных территорий России. Проблемы и пути решения. Краткий аналитический обзор.

Гринпис России, 2012

Оглавление

I. Попытки изъятия территорий или ослабления режима особой охраны ООПТ и объектов всемирного наследия	2
1 Озеро Байкал	2
а) Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат	2
б) Холоднинское месторождение полиметаллических руд.....	7
2. Золотые горы Алтая	9
3. Девственные леса Коми	12
4. Западный Кавказ.....	23
5. Утриш	33
6. Русская Арктика	37
7. Национальный парк "Нижняя Кама"	38
II. Кадровая политика Минприроды России в сфере ООПТ	42
1. Национальный парк «Куршская коса»	42
2. Приокско-Террасный государственный природный биосферный заповедник	44
3. Государственный природный заповедник "Курильский"	45
4. Прибайкальский национальный парк	46
5. Дарвинский государственный природный заповедник	48
6. Коррупционные скандалы, связанные с ООПТ	50
III. Негативные изменения в законодательстве об ООПТ	52
1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.....	52
2. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»	52
3. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года	56
IV. Выводы и Предложения.....	61

С момента образования в 11 января 1917 году (29 декабря 1916 по старому стилю) первого государственного заповедника «Баргузинский» в России стала создаваться сеть особо охраняемых природных территорий (ООПТ). За более чем 90-летнюю историю она стала одна из самых развитых в мире. Многие российские заповедники и другие ООПТ являются объектами всемирного природного наследия, подпадают под действие других международных конвенций и соглашений.

В России создана и функционирует развитая нормативно-правовая база, до последнего времени обеспечивавшая стабильное функционирование ООПТ и достаточную правовую защиту.

К сожалению, в последние годы органы власти различных уровней приняли большое количество решений, направленных на разрушение особо охраняемых природных территорий России, в том числе, включенных в список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Эти решения направлены как на разрушение (изменение границ, изъятие территории, вовлечение в интенсивную хозяйственную деятельность) отдельных ООПТ, так и на ослабление законодательной защиты системы ООПТ в целом, прав должностных лиц, осуществляющих их охрану, ухудшение кадрового состава руководителей системы.

I. Попытки изъятия территорий или ослабления режима особой охраны ООПТ и объектов всемирного наследия

1 Озеро Байкал

Озеро Байкал в 1996 году включено в список всемирного наследия ЮНЕСКО.

а) Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат

Правительство России 13 января 2010 года издало постановление № 1, которое отменяет запрет на производство целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них без использования бессточных систем водопользования на производственные нужды в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории, дав «зеленый свет» запуску Байкальского ЦБК.

Одним из обоснования данного решения было утверждение, что технологически комбинат не был подготовлен к работе в условиях системы замкнутого водооборота и выпуску нового вида продукции, что не позволило производить конкурентоспособную продукцию.

Данное утверждение не соответствует действительности.

Согласно Государственному докладу «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2008 году» (Иркутск: Сибирский филиал ФГУНПП «Росгеолфонд», 2009.- 455 с.: илл. ISBN 978-5-903712-05-2) (пункт 1.3.1) (размещен на сайте Минприроды России <http://www.geol.irk.ru/baikal/baikal.htm>) Постановлением Правительства Российской Федерации от 2.12.1992 № 925 было определено – признать необходимым до завершения перепрофилирования БЦБК сохранение на нем выпуска целлюлозы в объеме до 160 тыс. тонн в год, в том числе до 120 тыс. тонн целлюлозы для химической переработки и 40 тыс. тонн нерастворимой целлюлозы.

Во исполнении данного постановления, а так же поручения Президента Российской Федерации от 28.03.2000 № Пр-574 и распоряжения Председателя Правительства Российской Федерации от 18.04.2000 № МК-П9-11266, по решению администрации Иркутской области силами ИНЦ СО РАН, проектным институтом СибГИПРОБУМ с участием специалистов комбината была подготовлена «Комплексная программа перепрофилирования Байкальского ЦБК и развития г. Байкальска». Программа получила одобрение общественности, природоохранных и контролирующих организаций, положительное заключение государственной экологической экспертизы (подробнее в государственном докладе «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2005 году» – стр. 143). Программа оценивалась в 11 млн. долл. США, в том числе стоимость проектных

работ около 450 тыс. долл. США. В декабре 2005 года заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Степанковым и Губернатором Иркутской области А.Г. Тишаниным, данная программа была согласована, а в январе 2006 года утверждена Советом директоров ООО ЛПК «Континенталь Менеджмент» со сроком реализации до 01.07.2007.

Вместе с тем, затянувшаяся процедура получения займа Всемирного Банка, оформления необходимой документации по использованию заемных средств, а также инфляционные процессы и изменение курса валют, явились основной причиной невыполнения Комплексной программы перепрофилирования.

Учитывая то, что срок перехода на замкнутую систему водопользования заканчивался в 2007 году, было принято решение о подготовке и выполнении «Программы мероприятий по созданию системы замкнутого водопользования на «Байкальском ЦБК» в 2006-2007 гг.», куда вошли мероприятия, которые необходимо выполнить при любом варианте перепрофилирования, и которые позволяют создать замкнутый водооборот при существующей на сегодня технологии производства.

Согласно «Программы мероприятий по созданию системы замкнутого водопользования на Байкальском ЦБК», создание замкнутой системы водопользования осуществлялось поэтапно, на существующем оборудовании, то есть - без реконструкции основного производства. При этом возврат очищенных производственных сточных вод в систему технологического водоснабжения был возможен только после выделения хозяйственно-бытовых сточных вод ОАО «БЦБК» и г. Байкальска в самостоятельный поток с очисткой их на вновь строящихся очистных сооружениях города Байкальска.

01.07.2007 «Программа мероприятий по созданию замкнутой системы водопользования на ОАО «Байкальский ЦБК» в 2006-2007 гг.», согласованная Министерством природных ресурсов Российской Федерации и администрацией Иркутской области, была реализована. Однако, срок ввода в эксплуатацию канализационных очистных сооружений города Байкальска, решением координационного совета при Губернаторе Иркутской области (протокол от 05.09.2007 № 5) был перенесен на 15 августа 2008 г.

Перенос сроков пуска очистных сооружений города Байкальска был обусловлен отставанием в строительстве и поставкой оборудования, а также недофинансированием данного мероприятия из федерального бюджета в процессе реализации программы.

Общие затраты на строительство очистных сооружений города Байкальска составили 480 млн. рублей, в том числе: из федерального бюджета 88,069 млн. руб., из бюджета Иркутской области более 390 млн. рублей. В 2008 году данное мероприятие было профинансировано на общую сумму 85,359 млн. руб., в том числе: из федерального бюджета 22,3 млн. руб., из бюджета Иркутской области – 63,059 млн. руб. (В 2007 году общая сумма затрат составила- 207,45 млн. руб., в том числе – 40,45 млн. руб. из федерального бюджета и 167,0 млн. руб. из областного бюджета). В 2006 году федерального финансирования данного мероприятия не осуществлялось, а администрация Иркутской области затратила на это строительство 25,312 млн. рублей.

Таким образом, была реализована одна из возможностей сохранения уникальной экологической системы озера Байкал - ввод в действие на ОАО «Байкальский ЦБК» замкнутого водооборота, позволившего полностью прекратить сброс производственных сточных вод в озеро.

Из изложенного однозначно следует, что перевод на замкнутый водооборот Байкальского ЦБК являлся результатом реализации многолетней программы, финансируемой из федерального бюджета и бюджета Иркутской области.

Также, сторонниками запуска БЦБК указывается, что изменения, внесенные в постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» не противоречат Федеральному закону «Об охране озера Байкал».

Это не соответствует действительности.

Согласно Государственному докладу «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2008 году». (Иркутск: Сибирский филиал ФГУНПП «Росгеолфонд», 2009.- 455 с.: илл. ISBN 978-5-903712-05-2) (пункт 1.3.1) ежегодно ОАО «БЦБК» сбрасывал около 96% сточных вод от общего объема отведенных в бассейн озера Байкал стоков в Иркутской области и основную массу загрязняющих веществ.

Негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал осуществлялось комбинатом всеми видами технологического процесса получения целлюлозы (основное и вспомогательное производство, выбросы в атмосферу, сброс сточных вод в озеро Байкал, размещение отходов производства и потребления), а также дренажными подземными водами с территории промышленной площадки ОАО «БЦБК».

Суммарный сброс очищенных сточных вод в озеро Байкал в 2008 году составил 27529,3 тыс.м³ (в 2007 году – 41364,2 тыс.м³). Снижение объемов сброса по отношению к прошлому году составило 13834,9 тыс. м³ или 33,45% и произошло за счет прекращения сброса сточных вод в озеро Байкал с 05.09.2008.

Объем дренажа с промышленной площадки в озеро Байкал в 2008 году составил 500,4 тыс.м³ (в 2007 году - 427,6 тыс.м³ , в 2006 году - 573,2 тыс.м³).

Таким образом, производство целлюлозы на Байкальском ЦБК без использования бессточных систем водопользования на производственные нужды является нарушением Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643. В данный Перечень было включено производство целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них без использования бессточных систем водопользования на производственные нужды.

Таким образом, были выполнены требования статьи 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Издав оспариваемое постановление №1 от 13 января 2010 г., Правительство Российской Федерации создало правовую основу для возобновления производства целлюлозы на Байкальском ЦБК без использования бессточных систем водопользования.

Таким образом, указанное постановление противоречит Федеральному закону «Об охране озера Байкал».

Отделом водных ресурсов по Иркутской области Енисейского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов было принято решение о предоставлении водного объекта в пользование ОАО «Байкальский ЦБК» (зарегистрировано в государственном водном реестре 28.01.2010 № 38-16.01.001-О-РСВХ-Т-2010-00333/00 сроком действия до 15.08.2012).

Согласно указанному решению допускается сброс сточных вод в объеме 44944,64 тыс. куб.м/год.

Если бы не было издано указанное постановление, принятие указанного разрешения территориальным отделом водных ресурсов по Иркутской области Енисейского БВУ было бы невозможно, поскольку противоречило нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Таким образом, на основании указанного постановления уже приняты решения, дающие возможность осуществлять действия, являющиеся нарушением Федерального закона «Об охране озера Байкал».

По сообщениям СМИ (<http://goo.gl/Yfqns>) на основании полученных разрешений БЦБК уже преступил к производству целлюлозы в разомкнутом цикле.

Следует отметить, что Минприроды России приказом от 5 марта 2010 г. N 63 (зарегистрирован в Минюсте РФ 7 июня 2010 г. N 17490) утвердило Нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Согласно указанным Нормативам:

Устанавливается следующая допустимая масса сбрасываемых веществ (тонн/год)

Взвешенные вещества - 45,0

Сульфаты - 200,0

Хлориды - 140,0
 Химическое потребление кислорода (ХПК) - 210,0
 Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ) – 0,1
 Допустимое содержание веществ в сточных водах при их сбросе в озеро Байкал ,
 мг/дм³
 Взвешенные вещества - 2,5
 Сульфаты (SO₄²⁻ -30
 Хлориды (Cl) - 28
 Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ) - 0,015
 Абсорбированный органический хлор (АОХ) - 0,00005

В то же время, согласно упомянутому Государственному докладу (Таблица 1.3.1.4) в 2007 году (последний год, когда комбинат осуществлял в полном объеме варку белой целлюлозы и, соответственно, сбрасывал в полном объеме загрязняющие вещества в Байкал), сбрасывались следующие объемы загрязняющих веществ:

масса сбрасываемых веществ (тонн/год)

Взвешенные вещества – 140,7

Сульфаты - 5921,2

Хлориды - 4203

Химическое потребление кислорода - 1847

СПАВ - 2,29

Согласно упомянутому Государственному докладу) усредненные концентрации гидрохимических показателей очищенных сточных вод Байкальского ЦБК, в 2007 году согласно Государственному докладу, мг/дм³ ((Таблица 1.3.1.5)

Взвешенные вещества - 3,2

Сульфаты (SO₄²⁻ - 154,0

Хлориды (Cl) - 92,6

Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ) - 0,250

Абсорбированный органический хлор (АОХ) - 5,50

Сравнительные данные приведены в таблицах:

Название веществ	Допустимая масса веществ, сбрасываемых со сточными водами согласно Нормативам (тонн/год)	Валовый сброс загрязняющих веществ ОАО «БЦБК» в озеро Байкал в 2007 году согласно Государственному докладу (тонн/год)
Взвешенные вещества	45,0	140,7
сульфаты	200	5921,2
Хлориды	140	4203
Химическое потребление кислорода (ХПК)	210,0	1847
Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ)	0,1	2,29

Название веществ	Допустимое содержание веществ в сточных водах при их сбросе в озеро Байкал, мг/дм ³	усредненные концентрации гидрохимических показателей очищенных сточных вод Байкальского

		ЦБК, в 2007 году согласно Государственному докладу, мг/дм ³
Взвешенные вещества	2,5	3,2
Сульфаты (SO ₄ ²⁻)	30	154,0
Хлориды	28	92,6
Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ)	0,015	0,250
Абсорбированный органический хлор (АОХ)	0,00005	5,50

Общий объем сброшенных сточных вод в 2007 году согласно Государственному Докладу - 41,36 млн.куб.м/год.

При этом, согласно указанному решению о предоставлении водного объекта в пользование ОАО «Байкальский ЦБК», допускается сброс сточных вод в объеме 44,94464 млн. куб.м/год.

Поскольку никакой модернизации производства не происходило, однозначно можно утверждать, что БЦБК выдано разрешение на сброс сточных вод, количество которых заведомо превышает уже утвержденные нормативы.

Следует отметить, что территориальным отделом водных ресурсов по Иркутской области Енисейского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов было принято решение о предоставлении водного объекта в пользование ОАО «Байкальский ЦБК» (зарегистрировано в государственном водном реестре 28.01.2010 № 38-16.01.001-О-РСВХ-Т-2010-00333/00) сроком действия до 15.08.2012.

По некоторым веществам разрешенные концентрации сбрасываемых веществ превышают предусмотренные Нормативами (сравнительные данные приведены в таблице).

Название веществ	Допустимое содержание веществ в сточных водах при их сбросе в озеро Байкал, мг/дм ³	Допустимые концентрации веществ в сбросах БЦБК согласно Разрешению, мг/дм ³
Нефтепродукты	0,022	0,05
Сульфаты (SO ₄ ²⁻ -)	30,0	100,0
Хлориды	28	150,0
Синтетические поверхностно активные вещества (СПАВ)	0,015	0,08
Нитраты	2,5	4,0

В то же время, многие вещества, которые содержались в сбросах БЦБК согласно Государственному докладу (в частности АОХ), и по которым имелось значительное превышение концентрации по сравнению с утвержденными нормативами, вообще не упомянуты в разрешении.

При том, что никакой модернизации комбината не проводилось, есть основания полагать, что эти вещества все равно будут сбрасываться в Байкал.

На 34 сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО Правительство России заявило о решении перенести производство беленой целлюлозы с БЦБК на другое предприятие за пределами водосборного бассейна озера Байкал. Сообщено также о принятии Федеральной целевой программы по защите озера Байкал, которая, в частности, предусматривает утилизацию и переработку накопленных промышленных отходов и альтернативное социально-экономическое развитие региона. Ну и наконец, было заявлено, что **проблема загрязнения Байкала сбросами и выбросами БЦБК будет решена в течение 30 месяцев.**

Это заявление было отмечено в решении Сессии по объекту всемирного наследия «Озеро Байкал» (Decision: 34 COM 7B.22, <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/34/>).

Однако, 12 ноября 2010 года заместитель Председателя Правительства РФ И.И.Шувалов заявил прессе: «Мы не будем закрывать Байкальский ЦБК, а репрофилировать его с тем, чтобы комбинат увеличивал производство. С тем, чтобы химическое производство было закончено к 2015 году» (<http://sibir.rian.ru/economy/20101112/82000546.html>).

По данным пресс-службы БЦБК (<http://bcbk.ru/node/160>) 15 февраля в Минэкономразвития России проведено совещание по вопросам репрофилирования БЦБК.

На совещании приняты следующие решения:

Минприроды России совместно с Росприроднадзором должны обеспечить выдачу разрешительной документации на деятельность ОАО «Байкальский ЦБК» в период до 2015 года;

Минприроды России с участием Минэкономразвития, Минпромторгом, Росприроднадзора, ОАО «БЦБК» провести совещание по вопросу о возможности пересмотра требований приказа Минприроды №63 от 5 марта 2010 года «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категории особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал».

Таким образом, Правительство Российской Федерации приняло решение о нарушении обязательств по срокам прекращения загрязнения Байкала стоками БЦБК.

Фактически, это означает, что на следующей, 36 сессии Комитета всемирного наследия, при рассмотрении вопроса об объекте всемирного наследия «Озеро Байкал» снова может встать вопрос о переводе его в список «Всемирное наследие под угрозой».

б) Холоднинское месторождение полиметаллических руд

Угроза выдающейся универсальной ценности объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» исходит также из планов разведки и эксплуатации Холоднинского месторождения полиметаллических руд. Согласно официальному сайту Компании «Метрополь» (http://mvs.metropol.ru/eng/presscenter/news/article.wbp?article_id=7ba53550-56f2-4156-9cf5-914b5a11727c) она планирует разработку этого месторождения уже в ближайшие годы. Более того, согласно информации в СМИ (<http://www.rbcdaily.ru/2010/01/20/industry/453326>) Компания добивается от Правительства России изменения условий природопользования (то есть внесения изменений в перечень видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории).

По словам генерального директора ИФК «Метрополь» М.Слипенчука (его интервью приводится в указанной статье) «Нам удалось обратить внимание российских властей на эту проблему, принятие решения вышло на правительственный уровень. Думаю, в ближайшее время добьемся изменения условий.

— Мы построили поселок, но дорогу по закону не можем строить — территорию надо исключить из туристско-рекреационной зоны или принимать специальное постановление правительства РФ.

Премьер-министр Путин был на Байкале, он в курсе проблемы. То есть до всех тех людей, которые принимают решения, эти вопросы доведены, и мы теперь ждем результата».

Таким образом, в Правительстве России рассматривается вопрос о разрешении эксплуатации Холоднинского месторождения в границах участка всемирного наследия «Озеро Байкал», при этом информация об этом в Центр всемирного наследия ЮНЕСКО и Международный союз охраны природы (МСОП) не представлена.

По информации самой компании «Согласно результатам полевых исследований Географического факультета МГУ, проведенных летом 2009 года, геохимическое воздействие Холоднинского свинцово-цинкового месторождения на подчинённые водные объекты существует и прослеживается вниз по течению реки Холодной» (<http://mbc-corp.ru/activity/gorsector/mbcresources/holod/index.wbp>).

В конце 2010г. на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ был размещен проект Схемы территориального планирования Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (<http://www.geol.irk.ru/baikal/baikal.htm>).

Том 2 «Приложения к проектам Положений о территориальном планировании центральной экологической зоны Байкальской природной территории. Карты (схемы) территориального планирования ЦЭЗ БПТ» содержит карту «Зоны с особыми условиями использования территорий» (Раздел 2. Карты ограничений, пункт 2.2.), на которой полигон Холоднинского полиметаллического месторождения обозначен как «территория разработки месторождений полезных ископаемых закрытым способом (цинк, свинец и др.)».

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р Холоднинское месторождение расположено в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 643 добыча металлических руд, горнодобывающая деятельность и разработка карьеров в части: разведки и разработки новых месторождений, ранее не затронутых эксплуатационными работами, отнесены к видам деятельности, запрещенным в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (статья 4) объекты, включенные в список всемирного природного наследия, подлежат особой охране.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (статья 59) запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Таким образом, разработка и эксплуатация месторождения будет являться нарушением действующего законодательства Российской Федерации.

В конце 2007 г. ФГУ «Главгосэкспертиза» провела государственную экспертизу «ТЭО первой очереди отработки запасов полиметаллического месторождения «Холоднинское» (вскрытие и подготовка запасов)», по результатам которой 21.12.2007 г. было выдано отрицательное заключение.

Учитывая незаконность разработки Холоднинского месторождения, а также его опасность для озера Байкал, Гринпис России считает, что данный объект необходимо исключить из проекта Схемы территориального планирования Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

По сообщению агентства «Байкал-Медиа» (<http://baikal-media.ru/news/society/198808/>) власти Бурятии намерены пересмотреть требования природоохранного законодательства к центральной экологической зоне Байкала. - У нас получилось, что в отдельных местах водоохранная зона достигает 70 километров от береговой линии. В частности, Холоднинское месторождение находится как раз в центральной экологической зоне, граница прошла за ним, - отметил президент Бурятии на пресс-конференции 23 января.

ИФК «Метрополь», владеющая месторождением, уже лет 8 добивается разрешения на его освоение. Сейчас складывается особенно удачная ситуация, поскольку основатель и руководитель группы компаний «Метрополь» М.Слипенчук стал заместителем председателя комитета Госдумы РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/blogs/baikal/blog/38775/>).

Таким образом, имеется реальная угроза выдающейся универсальной ценности объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» в результате планируемой разведки и эксплуатации Холоднинского месторождения полиметаллических руд.

2. Золотые горы Алтая

Природный парк "Зона покоя Укок" включен в список всемирного наследия ЮНЕСКО в 1998 году (на тот момент имел статус особо охраняемой природной территории регионального значения "Зона покоя Укок").

В марте 2006 года в рамках визита в Китай Президента РФ Владимира Путина было подписано соглашение о строительстве газопровода "Алтай" через западный участок российско-китайской границы.

После этого, ОАО "Газпром" начало разработку обоснования инвестиций в строительство указанного газопровода, согласно которому газопровод должен пройти через центральную часть природного парка "Зона покоя Укок".

В целях создания условий для транспортировки российского газа в Китай 24 июня 2009 года между Правительством Российской Федерации и правительством Китайской Народной Республики подписан Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере природного газа (далее – Меморандум), в котором определены стратегические приоритетные направления сотрудничества в газовой сфере, в том числе в части поставок природного газа из России в Китай, по трубопроводу через западный участок российско-китайской границы (проект «Алтай»).

Поскольку весь западный участок российско-китайской границы расположен в пределах участка всемирного наследия «Золотые горы Алтая», ОАО "Газпром" продолжает планировать строительство газопровода через участок всемирного наследия «Золотые горы Алтая».

В связи с продолжающейся проработкой планов строительства газопровода "Алтай" на 33 сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО (июль 2009 года) было принято решение 33 СОМ 7В.27, согласно которому Комитет всемирного наследия *"с беспокойством отмечает, предполагаемый газопровод «Алтай» продолжает представлять угрозу объекту и просит дать четкое подтверждение решения об отказе от осуществления данного проекта или от любого другого варианта его прохождения, который может предполагать пересечение объекта."*

Вопреки указанному решению в сентябре 2010 года Россия и Китай продолжили переговоры о поставках Российского газа в Китай по газопроводу "Алтай" (<http://www.rian.ru/economy/20100927/279628371.html>).

Очередной этап переговоров должен пройти в марте 2011 года в Санкт-Петербурге (<http://www.advis.ru/cgi-bin/new.pl?E27B52DB-9D09-C240-AAFD-30DD998A798F>).

В феврале 2011 года ОАО "Газпром" подтвердил готовность начать поставки газа в Китай по западному маршруту в конце 2015 года - такой срок фигурирует в материалах, которые газовый холдинг представил в пятницу инвесторам и аналитикам, сообщил РИА

В мае, переговоры с Китаем были продолжены. По информации СМИ, окончательное соглашение о поставках газа, предусматривающее строительство газопровода, должно было быть подписано на Санкт-Петербургском экономическом форуме 16-18 июня 2011 года (<http://uk.news.yahoo.com/russia-china-wrap-gas-deal-hu-visit-161537685.html>).

При этом, подготовительные работы по строительству газопровода по маршруту, проходящему через плато Укок уже ведутся. Согласно письму и.о.главы муниципального образования «Кош-Агачский район» от 12.04.2011 № 244 в настоящее время акт выбора земельного участка под трассу газопровода находится в стадии подписания.

Соглашение подписано не было. Тем не менее, в июле-августе 2011 года на плато Укок начаты геодезические работы по трассе планируемого газопровода.

Во время ведения проектно-изыскательских работ в районе их проведения возник пожар. Огнем пройдено около 4000 га уникальных степных сообществ (<http://goo.gl/j5II6>). Тем не менее, прокуратура Республики Алтай не нашла оснований для принятия мер прокурорского реагирования (<http://goo.gl/C6fq2/>).



Отвечая на запрос Гринпис, прокуратура сообщила, что «оснований для принятия мер прокурорского реагирования не усматривается». Это выглядит более чем странно, так как в этом же ответе первый зампрокурора республики С.Н. Шухин признал, что работы эти должным образом не согласовывались и разрешения на них не выдавалось. Признан и факт работы на охраняемой территории тяжелой техники — автомобилем КАМАЗ и бурового станка на базе гусеничного трактора ТТ-4М.

Прокуратура посчитала, что эти работы не нарушили режим природного парка, так как велись вне так называемой зоны «Б», где ограничен режим пользования. Этот вывод, мягко говоря, неверен. В парке запрещена любая деятельность, противоречащая его целям и задачам. Задачи его состоят в сохранении природных комплексов в условиях рекреационного использования территории и создании и сохранении условий для отдыха. Изыскательские работы никак сюда не вписываются.

Более того, в действительности изыскательские работы проводились также и в зоне «Б», о чем свидетельствует директор природного парка «Зона покоя «Укок» в официальном ответе Депутату Законодательного собрания Республики Алтай М.И.Паклину от 26.10.2011 № 10/5 (<http://saveukok.ru/coalition/actions/izyiskatelskie-raboty-na-ukoke,-v-tom-chisle-v-zone-b,-vse-taki-provodilis!.html>).

Видимо, пытаясь обосновать проект прокладки трубопровода (что не входит в обязанности прокуратуры), авторы ответа сообщают Гринпис о создании «компенсационной территории для сохранения видов, занесенных в Красную книгу РФ

(архар, снежный барс, сокол-балобан и др.) взамен территории природного парка «Зона покоя Укок», по которой возможно пройдет трасса газопровода». Этой территорией должен стать национальный парк «Сайлюгемский».

Совершенно непонятно, какое это имеет отношение к незаконным изыскательским работам. К тому же, прокуроры не могут не знать, что разрушение мест обитания краснокнижных видов запрещено законом. Компенсации невозможны ни «де-юре», ни «де-факто».

Прокуратура никак не оценила и тот факт, что плато Укок не просто особо охраняемая территория, но часть объекта всемирного природного наследия и находится под охраной международных соглашений.

Только после повторного обращения в Генеральную прокуратуру РФ, Прокуратура Республики Алтай признала незаконность ведения проектно-изыскательских работ на территории плато Укок (<http://procrf.ru/news/14617-ministru-lesnogo-hozyaystva-respubliki.html>).

Однако, прокуратура ограничилась вынесением представления Министерству лесного хозяйства Республики Алтай о непринятии мер по нарушениям режима природного парка.

В то же время, в официальном сообщении Генеральной прокуратуры указано: **«Работы будут продолжены и в 2012 году. Разработка проектной документации по магистральному газопроводу «Алтай» должна завершиться в третьем квартале текущего года».**

По сообщению газеты «Ведомости» от 15 февраля 2012 года *«Российский газовый концерн «Газпром» рассчитывает, что Китай согласится на его ценовые условия после успешного опробования введения нового механизма ценообразования на газ внутри Китая, считает заместитель председателя правления российского газового холдинга Александр Медведев.*

По его словам, на сегодняшний день «Газпром» и Китай в целом договорились. «Мы договорились практически обо всем. Осталось договориться по одному пункту, потом мы сможем начать выполнение наших строительных и upstream-проектов в России, а наши китайские партнеры в свою очередь начнут работу над своей частью проекта», — сказал Медведев в интервью телеканалу Russia Today (http://www.vedomosti.ru/companies/news/1504584/gazprom_zhdet_chno_kitaj_primet_ego_usloviya_posle#ixzz1n2YKFIyO).

Таким образом, ОАО «Газпром» органы государственной власти и Прокуратуры признают, что работы по строительству газопровода «Алтай» уже начаты и будут продолжены в 2012 году.

Строительство газопровода "Алтай" будет являться грубейшим нарушением Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия и неминуемо повлечет за собой перевод участка всемирного природного наследия "Золотые горы Алтая" в список "Всемирное наследие под угрозой".

Это также будет являться нарушением Китаям статьи 6 Конвенции, согласно которой **«Каждое государство - сторона настоящей Конвенции обязуется не принимать каких-либо преднамеренных действий, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб культурному и природному наследию, расположенному на территории других государств - сторон настоящей Конвенции».**

На последней, 35 сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО было принято решение № 35 COM 7B.26 (<http://whc.unesco.org/en/sessions/35COM/>), согласно которому Комитет всемирного наследия, изучив документ WHC-11/35.COM/7B,Add, выражает свою крайнюю обеспокоенность по поводу того, что страна-участник Конвенции до сих пор не приняла четкого решения об отмене строительства газопровода «Алтай» через территорию объекта всемирного наследия, как это требовалось по решению 33 COM 7B.27 и по поводу сообщений о том, что строительство планируется начать уже в нынешнем году;

Повторяет, что любое решение о начале строительства газопровода через территорию объекта всемирного наследия будет представлять угрозу выдающейся универсальной ценности объекта и станет очевидной причиной для включения объекта в Список всемирного наследия под угрозой, как отмечено в решении 32 СОМ 7В.22;

3. Девственные леса Коми

а) Национальный парк «Югыд ва»

В 1995 году вся территория национального парка «Югыд ва» и Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника была включена в границы участка всемирного природного наследия «Девственные леса Коми».

В границы парка вошли территории, ранее использовавшиеся для разведки и добычи золота.

Власти Республики Коми неоднократно пытались изъять указанные земельные участки из состава национального парка для продолжения золотодобычи.

9 января 1997 год Глава Республики Коми издал Указ № 1 "Об уточнении границ национального природного парка "Югыд ва" Федеральной службы лесного хозяйства России", согласно которому из национального парка исключалось около 200000 га земель.

Данный указ отменен решением Верховного суда Республики Коми по иску Прокурора Республики Коми от 01.12.98 № 3-19

В решении Суда было отмечено, что под уточнением границ в постановлении Правительства Российской Федерации и приказе N 111 Федеральной службы лесного хозяйства России понимается определение в натуре демаркационной линии парка в пределах земель Печорского и Вуктыльского лесхозов.

В 1998 Правительство Коми направило на государственную экологическую экспертизу материалы по уточнению границ национального парка, согласно которому из национального парка предполагалось исключить 35000 га земель, на которых осуществлялась промышленная деятельность.

Экспертная комиссия пришла к выводу, что указанная хозяйственная деятельность представляет угрозу природным комплексам национального парка, в том числе универсальной ценности участка всемирного наследия «Девственные леса Коми», и вынесла отрицательное заключение (утверждено приказом Госкомэкологии России от 03.07.98 № 408.

С тех пор промышленная деятельность по разведке и добыче золота на территории национального парка прекратилась.

Однако, из-за неконструктивной и незаконной позиции руководства Республики Коми, земельные вопросы национального парка там и не были решены.

28 ноября 2008 года администрация муниципального образования Инта Республики Коми издала распоряжение № 11/309911 «О внесении изменений и дополнений в постановление руководителя администрации МО ГО «Инта» от 31.10.2008 № 10/275411 «Об утверждении проекта границ земельного участка Национального парка «Югыд ва» на территории МО ГО «Инта», которым фактически произведено изъятие из земель национального парка 1900 га земель для осуществления на них деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых ЗАО «Голд Минералс» (дочернее предприятие ОАО «Высочайший», часть акций которого принадлежит английскому инвестфонду Blackrock Investment Management UK Ltd.).

По заявлению Гринпис России Прокуратура Республики Коми опротестовала это решение, тем не менее, Минприроды России согласовало изъятие земельных участков из национального парка, после чего Управлением Роснедвижимости по Республике Коми на кадастровый учет были поставлены земельные участки парка, из которых исключено месторождение Чудное.

18 января 2010 года Минприроды России утвердило новое положение о национальном парке «Югыд ва», которым закрепило изъятие указанных земельных участков из территории национального парка (<http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=6521&pid=11>).

По сообщению агентства «Комиинформ» от 19 февраля 2010 года (<http://komiinform.ru/news/63019/>) подведомственное Минприроды Федеральное агентство по недропользованию выдало 30.12.2009 ЗАО «Голд минералс» лицензию на геологоразведку и добычу рудного золота на месторождении "Чудное" в Интинском Районе Коми на правах первооткрывательства. Площадь лицензии составляет 19,9 км², срок действия лицензии до 2029 года. В настоящее время Компания приступила к проектированию геологоразведочных работ, оформлению разрешительной документации и разработке технико-экономического обоснования инвестиций в промышленное освоение объекта. По сообщению агентства, на территории участка планируется капитальное строительство.

Решение о предоставлении лицензии на геологоразведочную и добычную деятельность на территории месторождения Чудное является нарушением российского законодательства и международных обязательств России по следующим причинам.

Территория месторождения при создании национального парка «Югыд ва» была включена в его границы, а земельные участки предоставлены парку.

В 1995 году вся территория национального парка «Югыд ва» был включена в границы участка всемирного природного наследия «Девственные леса Коми».

Таким образом, указанные в отчете промышленные объекты находятся на территории участка всемирного наследия.

28 ноября 2008 года администрация муниципального образования Инта Республики Коми издала постановление № 11/309911 «О внесении изменений и дополнений в постановление руководителя администрации МО ГО «Инта» от 31.10.2008 № 10/275411 «Об утверждении проекта границ земельного участка Национального парка «Югыд ва» на территории МО ГО «Инта», которым фактически произведено изъятие из земель национального парка 1900 га земель для осуществления на них деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых ЗАО «Голд Минералс» (дочернее предприятие ОАО «Высочайший»).

По заявлению Гринпис России и по поручению Генеральной прокуратуры РФ Прокуратура Республики Коми установила, что данное постановление издано в нарушение действующего законодательства и не подлежит применению (письмо прокуратуры РК от 20.04.2009 № 7-177-09/3625, и опротестовала указанное постановление.

Таким образом, месторождение Чудное находится на территории национального парка «Югыд ва».

В соответствии с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (статья 15) на территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

а) разведка и разработка полезных ископаемых.

Таким образом, разведка и разработка полезных ископаемых на территории национального парка является нарушением Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях".

В соответствии с положением о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 10.08.93 № 769 изъятие земель и других природных ресурсов национальных природных парков запрещается.

Таким образом, изъятие земель национальных парков является нарушением положения о национальных парках в Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» (статья 8) пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Таким образом, выдача лицензии на территории национального парка является нарушением федерального закона «О недрах».

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 95) к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Таким образом, изъятие земель национального парка в целях разведки и разработки полезных ископаемых является нарушением Земельного кодекса Российской Федерации.

Указанная промышленная деятельность безусловно приведет к серьезному нарушению природных комплексов как в границах лицензионного участка, так и на прилегающих участках национального парка.

В связи с угрозой добычи золота на территории парка Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО на 33 сессии принял решение 33 COM 7B.31, которым

Выразил свою серьезную озабоченность в связи с возможностью создания анклава для осуществления разработки полезных ископаемых на территории национального парка «Югид ва», являющегося частью объекта «Девственные леса Коми», и просит страну – участницу конвенции приостановить любое развитие, которое может угрожать выдающейся универсальной ценности объекта наследия;

Просит страну – участницу конвенции выполнять требования параграфа 172 Методических указаний по применению конвенции и информировать Центр всемирного наследия о любой попытке узаконить деятельность, которая может угрожать выдающейся универсальной ценности объекта;

Просит страну – участницу конвенции обеспечить и четко определить, что никакой передачи земель под разработки полезных ископаемых внутри границ объекта, включенного в Список всемирного наследия, производиться не будет;

В связи с продолжением реализации планов по добыче золота на территории объекта всемирного наследия, Комитет в 2010 году принял решение **34 COM 7B.25, согласно которому Комитет**

3. Чрезвычайно сожалеет, что страна – участница Конвенции, как обнаружилось, дала разрешение на значительную операцию по открытой добыче золота внутри объекта всемирного наследия, а также лишила другие территории охранного статуса, а также сожалеет, что страна – участница Конвенции не приняла во внимание предыдущие просьбы Комитета всемирного наследия при принятии данных решений;

4. Отмечает, что границы объекта всемирного наследия, как они были включены Комитетом, не были исправлены, и по этой причине просит страну – участницу Конвенции пересмотреть свои недавние упражнения по демаркации границ с целью восстановить охраняемый статус всех территорий в составе объекта

всемирного наследия, включая все территории, которые недавно были исключены из состава национального парка «Югыд ва»;

5. Решительно настаивает на том, чтобы Российская Федерация, как страна-участница Конвенции, предприняла все необходимые шаги вместе с соответствующими провинциальным и местным правительством для того, чтобы незамедлительно остановить любую горнодобывающую деятельность на территории объекта;

6. Призывает все компании, обладающие лицензиями на добычу ископаемых на территории объекта всемирного наследия, при поддержке их инвесторов не продолжать горнодобывающую деятельность в соответствии с заявлением о международной политике Международного совета по горному делу и металлам (МСГМ), в котором говорится о непредприятии подобных действий на объектах всемирного наследия, что было также поддержано Комитетом всемирного наследия";

Несмотря на это, 20 января 2011 года в г. Инта прошли публичные слушания по реализации проекта разработки месторождения "Чудное" на территории объекта всемирного наследия "Девственные леса Коми" (<http://www.bnkomi.ru/data/news/6946/#>).

Летом 2011 года в границах участка всемирного наследия «Девственные леса Коми» (территория, незаконно исключенная из национального парка «Югыд ва» для разработки золота компанией «Голд минералз») начались взрывные работы, строительство дорог и других объектов (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/11-10-2011-Ugyd-va/>).

В результате взрывных работ происходит попадание загрязняющих веществ на прилегающие участки, не исключенные из территории национального парка, что приводит к нарушению гидрологического режима, разрушению мест обитания объектов животного мира, в том числе рыбных запасов. Природные комплексы нац.парка нарушаются тяжелой техникой. Нарушения, вызванные незаконной деятельностью столь значительны, что видны на космических снимках, анализ которых проведен некоммерческим партнерством «Прозрачный мир» (<http://www.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/oopt/yugydva/>).

Чтобы прекратить эти нарушения, Гринпис России направил обращение в Генпрокуратуру России.

Однако только спустя 2,5 месяца Гринпис получил ответ Прокуратуры Республики Коми, в котором она заявила, что «оснований для применения мер прокурорского реагирования органами прокуратуры республики не установлено».

Как следует из ответа Прокуратуры, факты грубейших нарушений законодательства, в том числе на территории национального парка за границами участка, отведенного под золотодобычу, проверены и оценены не были.

При этом незаконная деятельность по добыче золота и разрушению уникальных природных комплексов, являющихся мировым наследием, продолжается.

Согласно Протоколу заседания Территориальной контрольной комиссии при Управлении Росприроднадзора по Республике Коми (<http://rpn11.rkomi.ru/doc/ТКК/protokolТКК231211.doc>) горные работы включали механизированную проходку траншей бульдозерами Т-20.01 и Б-ЮМ с применением буровзрывных работ (метод шпуровых зарядов) и без применения БВР по единичной траншее 500. Проходка траншей начата 8 мая, закончена 20 октября. До этого срока производились подготовительные работы, зачистка траншей от снега.

Работы производились круглосуточно в двухсменном режиме с бурением ручными перфораторами и взрыванием крупных валунов и выступов коренных пород. Уборка взорванной массы и зачистка полотна траншей осуществлялась с помощью бульдозеров Т-20.01 и Б-ЮМ. На участках с крутыми склонами проходка и зачистка полотна траншей производилась скреперной лебедкой ЗОЛС-2С.

Всего за 2011 год пройдено 15 траншей: уч. Чудное — 11 тр; уч. Нестеровский -1 тр; уч. Нестеровский -2-3 тр. Полностью завершены с документацией и опробованием 10 траншей на уч. Чудное. Фланговая траншея 411 будет задокументирована и опробована (точечное опробование) в 2012 г.

На 2012 г. из горных работ планируется: проходка шурфов на участке Чудное и проходка траншей на участке Нестеровский.



В январе–феврале 2012 года Печорская межрайонная природоохранная прокуратура по заявлению Гринпис России с участием его представителей проводила проверку законности геологоразведочных работ на месторождении «Чудное». В результате, было установлено, что все решения об изъятии земельного участка, включающего месторождение «Чудное», отменены в судебном порядке. Никаких правовых оснований для признания участка исключенным из состава парка не имеется (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/6-02-2012-prokurog-proverka-komi/>).

В ответ на направленное Гринпис России в Ваш адрес обращение от 17.11.2011 № 11/448 мы получили ответ Прокуратуры Республики Коми от 14.02.2012 № 7-166-2009/10517 за подписью первого заместителя Прокурора В.С.Саттарова

Обращение Гринпис в Прокуратуре Республики Коми не было рассмотрено всесторонне и объективно, в ответе приведены доводы не соответствующие действительности.

На это указывают нижеследующие факты.

В ответе Прокуратуры Республики Коми указано: «Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.1994 № 377 определено место расположения национального парка – территории Печорского и Вуктыльского лесхозов и его площадь - 1891701 га., в связи с чем Совету Министров Республики Коми совместно с Федеральной

службой лесного хозяйства России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами поручено уточнить границы национального парка «Югыд ва».

На момент создания национального парка, а также на момент его включения в 1995 году в состав объекта всемирного природного наследия «Девственные леса Коми», его границы носили описательный характер...».

Этот довод Прокуратуры Республик Коми не соответствует действительности.

Национальный парк "Югыд ва" образован постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 года № 377 на основании постановления Совета Министров Коми АССР от 28 сентября 1990 года № 200 "О создании государственного природного национального парка в Коми АССР", которым были определены конкретные границы земельных участков, предоставляемых национальному парку. В частности, согласно указанному постановлению на территории, подведомственной Интинскому Горсовету в территорию парка включались кварталы (речные бассейны) № 143, 152, 153, 156, 163, 167 - 194 Интинского лесничества Печорского лесхоза.

В границы указанных кварталов полностью входила территория месторождения Чудное, в частности земельный участок, по которому позднее принято решение о предоставлении в аренду ЗАО "Голд минералс".

Это подтверждается картой национального парка «Югыд ва» с нанесенными лесными кварталами, содержащейся в официально изданной брошюре «Девственные леса Коми» первый российский объект всемирного природного наследия» (Москва, 2009, ISBN5-88236-090-0) (стр.8), переданной в Печорскую межрайонную природоохранную прокуратуру в рамках проводимой ею проверки (имеется в материалах проверки).

В этой же брошюре (форзац) содержится карта-схема объекта всемирного наследия «Девственные леса Коми» (ГУ ТФИ РК (территориальный фонд информации Республики Коми), из которой также следует, что никакие участки в границах национального парка (включая участок «Алкесвожский», в который входит месторождение «Чудное») не исключены из его территории.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации парк был образован на территории Республики Коми за счет земель лесного фонда Печорского лесхоза и Вуктыльского лесхоза, и его общая площадь составила 1891701 га. Совету Министров Республики Коми совместно с Федеральной службой лесного хозяйства России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами было поручено уточнить границы парка.

Во исполнение указанного постановления Федеральной службы лесного хозяйства России был издан приказ N 111 от 23.05.95 года о создании парка "Югыд ва" за счет земель Печорского и Вуктыльского лесхозов. В приказе, как и в постановлении Правительства Российской Федерации, было определено, что общая площадь парка составляет 1891701 га. (Печорский лесхоз - 991544 га, Вуктыльский лесхоз - 900157 га).

Таким образом, месторождение «Чудное», включая земельный участок, по которому позднее принято решение о предоставлении в аренду ЗАО "Голд минералс", до создания национального парка был отнесен к землям лесного фонда, которые были в соответствии с указанными актами Совета Министров Республики Коми, Правительства Российской Федерации и Федеральной службы лесного хозяйства России были предоставлены в пользование национальному парку "Югыд ва".

В соответствии с действовавшими на тот момент Основами лесного законодательства Российской Федерации 1993 г (статья 8) национальные природные парки на землях лесного фонда, учебные лесные, опытные лесные хозяйства осуществляют ведение лесного хозяйства и находятся в системе государственного органа управления лесным хозяйством Российской Федерации.

Таким образом, при создании парка, его границы были описаны и удостоверены в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством.

В письме Прокуратуры Республики Коми также указано: «В результате проведения межевых работ, в рамках уточнения границ национального парка, участок «Чудное» был признан располагающимся вне границ национального парка».

Прокуратурой Республики Коми не принят во внимание тот факт, что 9 января 1997 год Глава Республики Коми издал Указ № 1 "Об уточнении границ национального природного парка "Югыд ва" Федеральной службы лесного хозяйства России", согласно которому из национального парка исключалось около 200000 га земель.

Данный указ отменен решением Верховного суда Республики Коми по иску Прокурора Республики Коми от 01.12.98 № 3-19, вступившим в законную силу.

В решении Суда было отмечено, что под уточнением границ в постановлении Правительства Российской Федерации и приказе N 111 Федеральной службы лесного хозяйства России понимается определение в натуре демаркационной линии парка в пределах земель Печорского и Вуктыльского лесхозов.

Таким образом, при создании парка его границы были уточнены в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством.

Решение об исключении месторождения «Чудное» из состава национального парка является преодолением вступившего в законную силу решения суда.

Недопустимость преодоления вынесенного судом решения посредством юрисдикционного акта административного органа признана, в частности, в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 17.03.2009 № 5-П.

В соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона «О конституционном суде Российской Федерации» решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению.

Таким образом, решение о признании месторождения «Чудное» расположенным вне парка недействительно и не применимо.

В письме Прокуратуры Республики Коми также указано: «Учитывая, что месторождение «Чудное» являлось с 1960 года объектом почти непрерывных геологоразведочных работ, нет оснований считать, что участок «Чудное» когда-либо входил в состав национального парка «Югыд ва».

Прокуратурой Республики Коми не принят во внимание тот факт, что 10 августа 1998 года заместителем Главного государственного инспектора Российской Федерации по охране природы А.А.Соловьяновым ОАО «Полярноуралгеология» (которое тогда осуществляло геологоразведочные работы на участке «Алькесвож») выдано предписание № 05-21/36-9 по приостановлению геолого-разведочных, в том числе буровых работ на участке Алькесвож».

Кроме этого, в 1998 Правительство Коми направило на государственную экологическую экспертизу материалы по уточнению границ национального парка, согласно которому из национального парка предполагалось исключить 35000 га земель, на которых осуществлялась промышленная деятельность.

Экспертная комиссия пришла к выводу, что указанная хозяйственная деятельность представляет угрозу природным комплексам национального парка, в том числе универсальной ценности участка всемирного наследия «Девственные леса Коми», и вынесла отрицательное заключение (утверждено приказом Госкомэкологии России от 03.07.98 № 408) (указанные материалы переданы представителем Гринпис России М.Л.Крейндлиным в Печорскую межрайонную природоохранную прокуратуру).

После этого, геологоразведочные работы на участке «Алькесвож» были прекращены как незаконные и не проводились до 2011 года.

В письме Прокуратуры Республики Коми указано: «По результатам проверки нарушений в деятельности органов власти Республики Коми при проведении работ по определению границ национального парка, фактов вынесения Правительством Республики Коми решений об изменении границ национального парка не выявлено».

Этот довод Прокуратуры Республики Коми не соответствует действительности.

Как указано выше, 9 января 1997 год Глава Республики Коми издал Указ № 1 "Об уточнении границ национального природного парка "Югыд ва" Федеральной службы

лесного хозяйства России", согласно которому из национального парка исключалось около 200000 га земель.

Данный указ отменен решением Верховного суда Республики Коми по иску Прокурора Республики Коми от 01.12.98 № 3-19, вступившим в законную силу.

28 ноября 2008 года администрация муниципального образования Инта Республики Коми издала постановление № 11/309911 «О внесении изменений и дополнений в постановление руководителя администрации МО ГО «Инта» от 31.10.2008 № 10/275411 «Об утверждении проекта границ земельного участка Национального парка «Югыд ва» на территории МО ГО «Инта», которым фактически произведено изъятие из земель национального парка 1900 га земель для осуществления на них деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых ЗАО «Голд Минералс».

По заявлению Гринпис России Прокуратура г.Инта опротестовала это решение.

Решением Интинского городского суда Республики Коми от 10 июля 2009 года (дело № 2-1435\09) постановление МОГО "Инта" № 11/309911 от 28.11.2008 было отменено.

Данное решение вступило в законную силу после вынесения определения Верховного Суда Республики Коми от 20 августа 2009 года № 33-3884\09.

При этом, в указанном определении установлено следующее: „В ходе судебного разбирательства установлено, довод кассационной жалобы, что в соответствии со ст. 11.3 Земельного кодекса РФ администрацией МОГО "Инта" было принято решение об образовании земельного участка рудного поля "Чудное", на территории, находящейся в распоряжении МОГО "Инта" и не входящей в состав земель особо охраняемых природных территорий, являющихся федеральной собственностью, не может быть признан обоснованным. Поскольку в ходе судебного разбирательства ответчиком не было предоставлено, а судом не добыто доказательств, подтверждающих этот довод. При этом, как следует из материалов дела, в приложении № 1 к постановлению руководителя администрации МОГО "Инта" от 31.10.2008 № 10\27541"Об утверждении проекта границ земельного участка национального парка "Югыд ва" на территории МОГО "Инта", участок рудного поля "Чудное", располагается на территории национального парка "Югыд ва".

Таким образом, все решения органов власти и органов местного самоуправления об изъятии земельных участков из состава земель национального парка "Югыд ва" признаны незаконными и отменены в судебном порядке.

Указанные судебные решения именуются в материалах проверки.

Прокуратурой Республики Коми не приняты во внимание нижеследующие факты.

1. Согласно определения Верховного Суда Республики Коми от 20 августа 2009 года № 33-3884\09 "В ходе судебного разбирательства установлено, что "довод кассационной жалобы, что в соответствии со ст. 11.3 Земельного кодекса РФ администрацией МОГО "Инта" было принято решение об образовании земельного участка рудного поля "Чудное", на территории, находящейся в распоряжении МОГО "Инта" и не входящей в состав земель особо охраняемых природных территорий, являющихся федеральной собственностью, не может быть признан обоснованным».

Таким образом, тот факт, что земельный участок, на котором расположено месторождение «Чудное» (земельный участок с кадастровым номером 11:18:0501001:153) входит в состав земель особо охраняемых природных территорий, подтверждается вступившим в законную силу решением суда.

Тем не менее, как указано в письме Прокуратуры Республики Коми, Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 14.01.2010 № 3 утверждено Положение о национальном парке «Югыд ва», которым закреплена его площадь, местоположение и границы. Пунктом 38 данного положения закреплена схема-карта функционального зонирования, согласно которой месторождение «Чудное» не входит в состав национального парка.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» (статья 22) необходимыми для кадастрового учета документами являются:

8) **копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом принадлежность земельного участка к определенной категории;**

9) копия документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом установленное разрешенное использование земельного участка (при кадастровом учете земельного участка в связи с изменением указанных в пункте 14 части 2 статьи 7 настоящего Федерального закона сведений), - запрашивается органом кадастрового учета в порядке, установленном частью 8 статьи 15 настоящего Федерального закона;

Согласно письму Интинского отдела Управления Росреестра по Республике Коми от 18.11.2011 № 19-32/452: **«сведений об основаниях отнесения земельного участка с кадастровым номером 11:18:0501001:153 к категории земель промышленности и иного специального назначения в Интинском отделе Управления Росреестра по Республике Коми, не имеется».**

Все решения органов власти и органов местного самоуправления об изъятии земельного участка из состава земель национального парка признаны недействующими в судебном порядке.

ГУ «Земельно-кадастровая палата Республики Коми» земельный участок с кадастровым номером 11:18:0501001:153 были поставлены на кадастровый учет при отсутствии документов, предусмотренных Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Таким образом, ГУ «Земельно-кадастровая палата Республики Коми» земельный участок с кадастровым номером 11:18:0501001:153 был поставлен на кадастровый учет в нарушение Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

Месторождение «Чудное» включено в границы участка всемирного наследия «Девственные леса Коми».

В связи с угрозой добычи золота на территории парка Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО на 35 Сессии принял следующее решение:

3. Комитет выражает крайнее беспокойство в связи с изменениями границ, проведенными в северной составной части объекта всемирного наследия, национальном парке «Югыд ва» (ЮВНП), которые отменяют охранный статус данной территории, а также в связи с одобрением золотодобычи внутри объекта, в Чудном;

4. Считает, что исключения, проведенные в объекте всемирного наследия, и одобренная добыча золота в Чудном представляют собой ясную потенциальную угрозу выдающейся универсальной ценности объекта и его целостности, что определено параграфами 180(b) (i) и (ii) Руководства по применению Конвенции о всемирном наследии;

5. Настаивает на том, чтобы страна – участница Конвенции незамедлительно выполнила рекомендации, предложенные реактивной мониторинговой миссией Центра всемирного наследия / МСОП 2010 г., по устранению потенциальной опасности выдающейся универсальной ценности;

Таким образом, Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО вынес решение, о недопустимости изъятия территории месторождения "Чудное" из состава объекта всемирного наследия "Девственные леса Коми".

Разведка и добыча полезных ископаемых, изъятие территорий в границах объектов всемирного наследия, вопреки решениям Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, может причинить вред указанным объектам всемирного природного наследия ЮНЕСКО и повлечь за собой перевод указанных объектов в список "Всемирное наследие под угрозой".

Все указанные доводы, а также подтверждающие их материалы, содержатся в материалах проверки, проводимой Печорской межрайонной природоохранной прокуратуры по заданию Прокуратуры Республики Коми.

Таким образом, Прокуратура Республики Коми встала на стражу коммерческих интересов компании «Голд Минералс».

На упомянутой сессии ставился вопрос о переводе участка всемирного наследия «Девственные леса Коми» в список «Всемирное наследие под угрозой». Тогда это решение не прошло, поскольку члены Комитета еще не знали, что разрушение природного наследия уже началось. **Поскольку разрушающие объект всемирного наследия работы продолжаются, а прокуратура отказалась принимать меры по прекращению этих нарушений, вероятность перевода «Девственных лесов Коми» в список «Всемирное наследие под угрозой» практически равна 100%.**

б) Печоро-Илычский государственный природный биосферный заповедник

На территории Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника, включенного в границы участка всемирного природного наследия «Девственные леса Коми», в 2011 году планировалось проведение геолого-съёмочных работ.

Работы планировались по заказу Департамента по недропользованию по Уральскому Федеральному округу силами ОАО «Уральская геологосъёмочная экспедиция». Согласно техническому заданию, «целевое назначение работ: создание современной многоцелевой геологической основы для решения различных народохозяйственных задач: планирования геологоразведочных работ, оценки перспектив территории на золото, цветные металлы и другие полезные ископаемые».

Согласно, календарному плану на выполнение работ по объекту 11-3/10, утвержденному начальником Уралнедра С.А.Рыльковым 17.05.2010, на территории заповедника планировались «проходка шурфов и канав, временное строительство».

Указанные действия являются нарушением действующего законодательства Российской Федерации.

В соответствии Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (статья 9) на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

В соответствии с Положением о Печоро-Илычском государственном природном биосферном заповеднике, утвержденным приказом МПР России от 05.03.2003 № 163 (в редакции приказов МПР России от 20.10.2003 № 929, от 17.03.2005 № 66, приказов Минприроды России от 27.02.2009 № 48, от 26.03.2009 № 71), на всей территории заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам заповедника и режиму особой охраны его территории, в том числе:

изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;

рубка леса, за исключением прочих рубок, осуществляемых в установленном порядке

строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередачи и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедника.

Таким образом, указанная деятельность является нарушением Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и положения о заповеднике.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (статья 4) особой охране подлежат государственные природные заповедники, в том числе биосферные.

В соответствии со статьей 59 указанного Федерального закона запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Таким образом, указанные действия являются нарушением Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» (статья 8) пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Таким образом, выдача лицензии на территории национального парка является нарушением федерального закона «О недрах».

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 95) к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, ...включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, указанная деятельность является нарушением Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.91 № 48 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.08.92 N 613, от 27.12.94 N 1428, от 23.04.96 N 527) на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, в том числе:

изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;

строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников;

нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;

Таким образом, указанная деятельность является нарушением Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации.

Следует отметить, что проведение указанных работ согласовано директором Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России Р.Р.Гизатулиным (письмо от 17.07.2010 № 12-46/10633).

Согласно указанному разрешению Минприроды считает возможным согласовать проведение геологосъемочных (расценивая их как научно-исследовательские) работ на территории Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника.

Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 (в редакции постановлений Правительства РФ от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43, от 12.08.2009 N 656, от 19.08.2009 N 677, от 01.12.2009 N 975, от 27.01.2010 N 31, от 01.03.2010 N 107, от 28.03.2010 N 191, от 15.06.2010 N 438, от 26.07.2010 N 553, от 28.07.2010 N 575, от 13.09.2010 N 717), Минприроды не имеет полномочий согласовывать деятельность, запрещенную законодательством на территориях государственных природных заповедников.

Таким образом, директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности превысил полномочия, определенные Положением о Минприроды России.

Проведение геолого-съемочных работ, строительство дорог и временных сооружений причинит вред природным комплексам заповедника.

В соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации (часть 1 статьи 286) совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, является уголовно наказуемым деянием.

Решение об изменении границ национального парка "Югыд ва", разведка и добыча золота, капитальное строительство на указанной территории, а также на территории Печоро-Илычского государственного природного заповедника может причинить вред объекту всемирного природного наследия ЮНЕСКО, что будет являться нарушением обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО и неминуемо повлечет за собой перевод объекта всемирного наследия "Девственные леса Коми" в список "Всемирное наследие под угрозой".

4. Западный Кавказ

В июле 2010 года на Санкт-Петербургском экономическом форуме был представлен проект "Высота 5642", предполагающий строительство 5 горнолыжных курортов на Кавказе.

"Высота 5642" предполагает создание пяти горнолыжных курортов общей площадью 2 500 кв. километров, способных принять 150 000 человек в день. Расположить их собираются в шести регионах Северо-Кавказского и Южного федеральных округов. Как явствует из разработанных схем, будущие мега-курорты "Эльбрус-Безенги", "Архыз", "Мамисон" и "Лагонаки" затрагивают территории федеральных заповедников.

В ряду проектов "Высоты 5642" особо выделяется курорт «Лагонаки», стоимостью около 50 млрд. рублей и вместимостью 18 000 человек, который намереваются разместить на территории Кавказского заповедника, объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО "Западный Кавказ". Кроме освоения заповедных территории Лагонаки и Фишт-Оштенского массива, реализация этого проекта предполагает вырубку уникальных лесов в памятнике природы "Верховья реки Цице" и в охранной зоне заповедника (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/27-01-2011-lagonaki/>).

Проект усиленно проталкивается, хотя еще в 2008 г. Центр всемирного наследия ЮНЕСКО рекомендовал России полностью прекратить освоение плато Лагонаки и Фишт-Оштенского массива. Властям Адыгеи уже выделена финансовая помощь на "Развитие горнолыжных комплексов на плато Лаго-Наки". Из федерального бюджета в рамках ФЦП "Юг России" выделено 1 958,7 млн. рублей.

Проект был представлен в этом году инвесторам на экономическом форуме в Давосе.

По сообщению агентства РИА «Новости» (<http://rian.ru/tourism/20110526/380134659.html>):

«Президенты России и Франции Дмитрий Медведев и Николя Саркози договорились, что Франция окажет всестороннюю помощь в развитии курортов Северного Кавказа.

"Президенты решили включить проект создания туристического кластера на Северном Кавказе в число приоритетных направлений стратегического партнерства между двумя странами", - говорится в совместном заявлении Медведева и Саркози по итогам их переговоров в Давиле.

Лидеры двух стран обсудили вопросы сотрудничества "по реализации стратегии социально-экономического развития Северного Кавказа". Эта стратегия включает в себя, в частности, проект создания туристического кластера "Высота 5642", целью которого является развитие зимних горнолыжных курортов в Лаго-Наки (Адыгея), Архыз (Карачаево-Черкесия), Приэльбрусье (Кабардино-Балкария), Мамисон (Северная Осетия) и

Матлас (Дагестан), а также создание и развитие в дальнейшем бальнеологических курортов на побережье Черного и Каспийского морей, отмечается в заявлении.

Президент Саркози подчеркнул, что "Франция обладает уникальным и разносторонним опытом и знаниями в области комплексного развития горных районов и реализации крупных проектов в сфере туризма". "Особенно это касается создания и эксплуатации горнолыжных и бальнеологических курортов. Франция готова в полной мере предоставить российской стороне этот опыт", - говорится в документе».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 года № 1485-р утверждена Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (опубликована на сайте Правительства Российской Федерации 16.10.2010, <http://government.ru/gov/results/12423/>), которой предусмотрена реализация проекта "Высота 5642", а также строительство железнодорожной линии Кисловодск - Черкесск - Адлер (п.22 Приложения 2), автодороги Черкесск-Адлер (п.45 Приложения 2), строительство которых также предполагается через территорию Кавказского заповедника.

Постановлением Правительства от 14 октября 2010 года № 833 запланировано строительство горнолыжного курорта на плато Лагонаки - территории Кавказского заповедника - участка всемирного природного наследия "Западный Кавказ".

Курорты "Приэльбрусье", "Архыз", "Мамисон" затрагивают территории государственных природных заповедников «Кабардино-Балкарский», Северо-Осетинский», а также государственного природного биосферного заповедника «Тебердинский».

Помимо этого, планы строительства курортов затрагивают территории национальных парков «Приэльбрусье» и «Алания».

Согласно схемам курорта "Эльбрус-Безенги", верхняя часть горнолыжных трасс одного из кластеров, расположенного между селами Верхний Чегем и Безенги, находится на территории Кабардино-Балкарского государственного высокогорного заповедника, куда планируют построить канатные дороги. Другой кластер курорта "Эльбрус-Безенги" расположен на территории национального парка "Приэльбрусье".

**Схема размещения
горнолыжного курорта «Безенги»**



Курорт в ущелье Мамисон - наиболее масштабный из проектов горнолыжной программы, стоимостью 200 млрд. рублей и вместимостью 30 тыс. человек. Один из двух кластеров курорта "Мамисон" планируется разместить на территории Северо-Осетинского государственного природного заповедника и национального парка «Алания».

Схема размещения горнолыжного курорта «Мамисон»

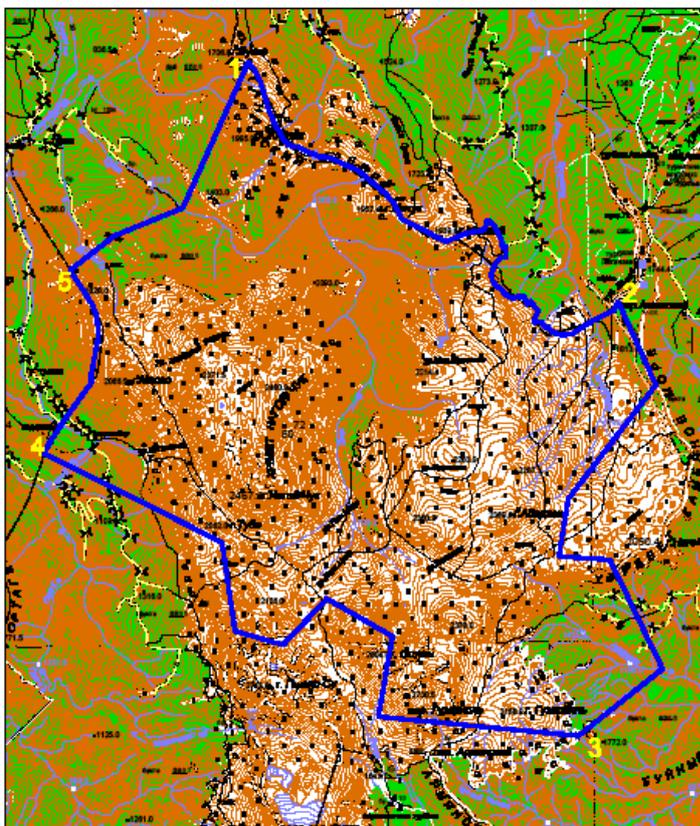


-  границы Северо-Осетинского государственного природного заповедника
-  границы национального парка Алания
-  границы планируемого курорта

21 января 2011 года Минэкономразвития России с Правительством Республики Адыгея заключено соглашение № С-11-ОС/Д25 о создании на территории Майкопского района туристско-рекреационной особой экономической зоны.

В последующем это соглашение было дополнено соглашениями № С-638- ОС/Д25 от 26 июля 2011 года и № С-710- ОС/Д25 от 26 сентября 2011 года.

ПЛАН ГРАНИЦ
территории особой экономической зоны туристско-рекреационного типа,
расположенной на территории муниципального образования «Майкопский район»
Республики Адыгея

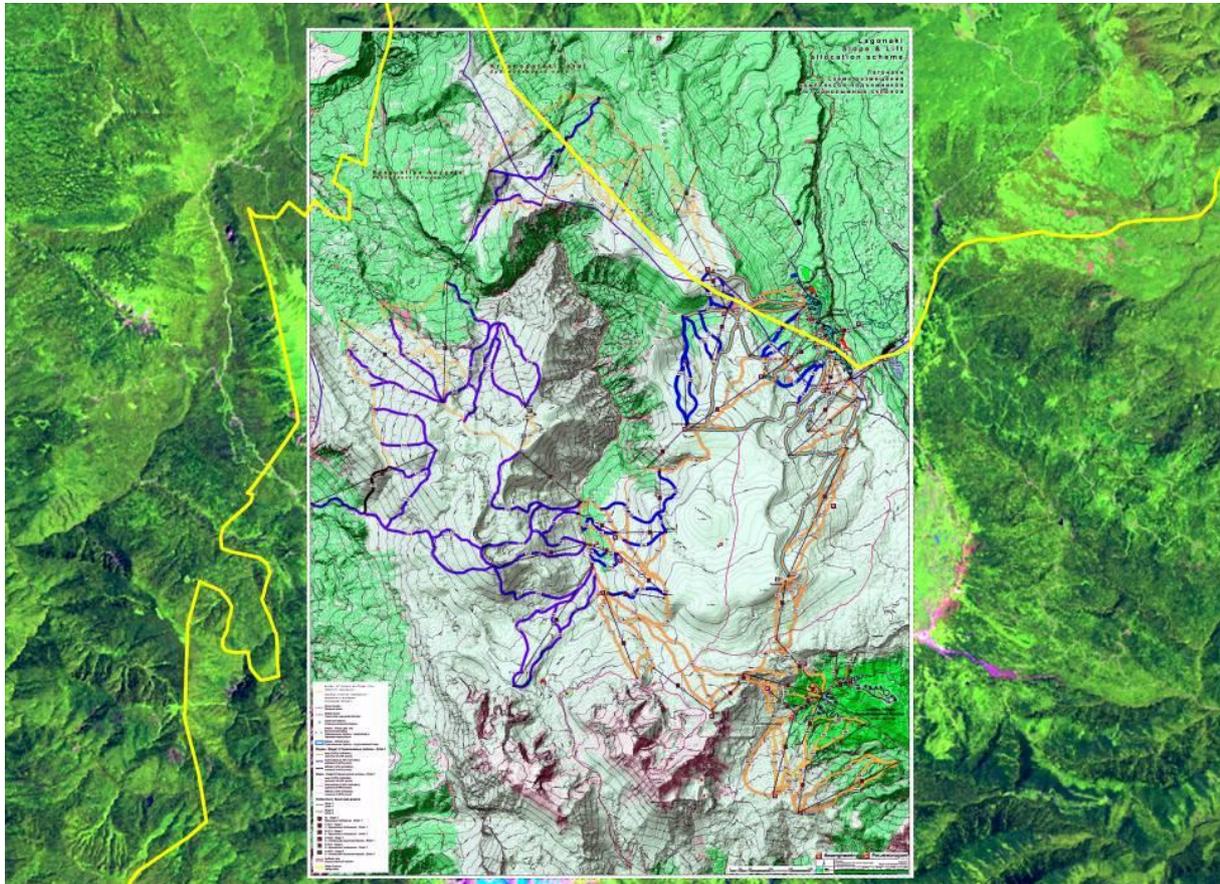


30 ноября 2011 года Президентом России подписан Федеральный закон № 365-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

В частности, согласно этому закону на специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации для каждого биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника.

Земельные участки, необходимые для осуществления деятельности, указанной в пункте 4 настоящей статьи, могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством (более подробный анализ этого закона приведен в комментариях к п.1.5).

В развитие этого закона, Правительством России подготовлен проект Распоряжения, согласно которому, на биосферном полигоне Кавказского заповедника (Лагонаки) допускается капитальное строительство гостевых домов со вспомогательными сооружениями, бугельных подъемников, канатных дорог, горнолыжных трасс, а также объектов (в том числе линейных) инженерной и транспортной инфраструктуры, необходимых для функционирования этих объектов (планы размещения объектов приведены на схеме, желтой линией показана граница участка всемирного наследия «Западный Кавказ»).



20 января 2011 года ОАО «Курорты Северного Кавказа» письмом № 1306 обратилось в Кавказский биосферный заповедник с просьбой «об изменении территории Лагонакского биосферного полигона с целью приведения его в соответствие с конфигурацией туристско-рекреационной особой экономической зоны на территории Республики Адыгея».

Фактически, ОАО «КСК» потребовали распространение режима биосферного полигона (с разрешением строительства) на всю территорию плато Лагонаки в границах Кавказского заповедника.

В то же время, по данным сотрудников заповедника, с 1924 по 1951 год высокогорная часть Лагонакского нагорья входила в состав Кавказского заповедника и находилась в режиме ограниченного хозяйственного использования (регламентируемый выпас скота). При этом режим временного регулируемого хозяйственного использования имели только горно-луговые участки, горно-лесные же находились в режиме абсолютной заповедности.

В 1951 г. в соответствии с Постановлениями Совета Министров СССР № 3192 от 29.08.51 г. и № 4164 от 29.10.51 г. от Кавказского заповедника было отторгнуто 219,7 тыс. га естественных природных комплексов, в том числе и участок Лагонакского нагорья.

В результате, с 1951 по 1990 гг. высокогорная часть Лагонакского нагорья находилась в режиме интенсивной эксплуатации пастбищ. Весь район выпал из зоны экологического контроля и за период его эксплуатации ни одно из решений органов власти о регулировании выпаса скота и рекреационной деятельности не было выполнено. Последствия такой хозяйственной деятельности оказались катастрофическими: бессистемное и неконтролируемое использование пастбищ на протяжении десятилетий привело к падению продуктивности биологических сообществ в 8 раз (с 32 до 4 ц/га), а на некоторых участках — к их полному разрушению.

В связи с неоднократными обращениями в органы власти научной и экологической общественности в 1990 г. Исполнительным Комитетом Совета народных депутатов Адыгейской автономной области было принято решение № 20 от 26.01.90 г. «О передаче Кавказскому государственному биосферному заповеднику Фишт-Оштенского массива и хребта Джигурсан».

В 1992 г. принято Постановление Правительства Республики Адыгея № 234 от 13.08.1992 г. «О передаче Кавказскому государственному биосферному заповеднику высокогорного пастбища Лагонаки». В Приложении к данному постановлению было оговорено, что эта территория присоединяется в качестве биосферного полигона. Были определены основные принципы ведения ограниченной хозяйственной деятельности на присоединяемых пастбищных участках: 1) приоритет экологических интересов над экономическими интересами; 2) ведение хозяйственной деятельности возможно лишь на определенных участках, выделенных в ходе функционального зонирования территории; 3) ведение хозяйственной деятельности допустимо лишь при обязательном соблюдении научно обоснованного режима использования; 4) платность пользования ресурсами Лагонакского участка Кавказского заповедника для сторонних организаций, при этом плата не должна являться арендной платой и преследовать получения прибыли; взимаемые средства должны быть направлены на финансирование работ по контролю, охране и возмещению вреда от данного пользования.

По результатам проведенного сотрудниками заповедника функционального зонирования территории, присоединенной к заповеднику в 1992 г., были выделены участки пастбищных массивов под ограниченный выпас скота (определены границы, их площадь и перечень кварталов и выделов). В качестве критериев выделения использовались: 1) относительно невысокая концентрация особо ценных видов растений и животных; 2) относительно высокая продуктивность лугов; 3) доступность для прогона скота. На остальной территории Лагонакского нагорья хозяйственная деятельность ограничена преимущественно пешеходным познавательным туризмом по утвержденным маршрутам.

Участки Лагонакского нагорья, выделенные под ограниченный выпас скота, в течение всего периода с 1992 года фактически функционируют в режиме биосферного полигона, однако, юридически данный статус за этими территориями закреплён не был.

Таким образом, на данный момент времени в пределах Кавказского биосферного заповедника отсутствуют территории с юридически закреплённым статусом биосферного полигона.

Лагонакское нагорье является единственным крупным высокогорным известняковым массивом российского Кавказа, входящим в состав особо охраняемой природной территории.

Древность карбонатных пород на Кавказе и значительная разобщённость известняковых хребтов и массивов, выраженная уже с верхнего плиоцена, способствовали активному формированию на них новых видов. Благодаря этому известняковые массивы характеризуются более высоким видовым богатством и специфичностью биологических сообществ, чем массивы сложенные другими горными породами.

Данное обстоятельство, а также расположение Лагонакского нагорья на стыке биогеографических провинций обуславливают его исключительно высокую ценность для России и мира, что явилось причиной включения этой территории в составе Кавказского заповедника в список Объектов Всемирного Природного Наследия ЮНЕСКО «Западный Кавказ».

Природоохранная значимость данного района определяется целым рядом критериев: высоким биологическим разнообразием и эндемизмом биоты, концентрацией редких видов, нуждающихся в специальных мерах охраны, исключительно высокой уязвимостью природных комплексов.

Так, флора Лагонакского нагорья включает 807 видов сосудистых растений, что существенно превышает видовое разнообразие высокогорий всего Урала (521 вид), Алтая (297), Восточного Саяна (540) и др. Около 25% ее видов являются эндемиками, причем 22 вида - узкорегionalными, а 4 - локальными, т.о. Лагонакское нагорье и, прежде всего горы Оштен и Фишт, являются для многих из них единственным местообитанием на территории России. Для 12 видов растений Фишт-Оштенский массив является *locus classicus*. Локальное видовое богатство растительных сообществ нагорья превышает богатство аналогичных местообитаний других районов заповедника, а некоторые из них (субальпийские среднетравные луга) содержат рекордно высокое число видов для Западного Кавказа в целом (более 110 на 400 м²).

На Лагонакском нагорье выявлено 60 видов печеночников (50% флоры заповедника), 155 видов мхов (43% флоры заповедника), причем 25 видов произрастают в заповеднике только на Лагонаках. Здесь сосредоточено 90% облигатных кальцефильных мхов заповедника, 17% произрастают только на этой территории.

Нагорье является местом обитания редких и эндемичных видов земноводных и рептилий. Здесь расположены местообитания многих редких птиц, внесенных в Красную книгу IUCN (черного грифа IUCN Red Data List NT), белоголового сипа, бородача, кавказского улара). Для целого ряда высокогорных видов птиц на Лагонакском нагорье проходит северо-западная граница ареала. Лагонакское нагорье в составе Кавказского заповедника является ключевой орнитологической территорией.

На Лагонакском нагорье обитает большое число видов млекопитающих. Фаунистическая ценность этой территории определяется, прежде всего, сохранившейся здесь изолированной группировкой кавказской серны (Красная книга IUCN), численность которой в последние годы начала восстанавливаться и достигает сейчас 120 особей. В многочисленных пещерах нагорья обитают колонии рукокрылых.

Лагонакское нагорье – характеризуется наиболее высоким видовым разнообразием наземных моллюсков на Кавказе, причем значительная часть из них – региональные и локальные эндемы. Огромный интерес представляет мало изученная оригинальная энтомофауна. Эндемизм некоторых групп насекомых превышает 60%. Только жуужелиц

здесь обитает 68 видов, причем 11 из них (16%) - узкие эндемы Западного Кавказа. Из 10 видов высокогорных шмелей - 50% узкие эндемы.

Территория Лагонакского нагорья является чрезвычайно значимой для сохранения редких и исчезающих видов. Здесь зафиксировано рекордное для заповедника число редких видов животных, растений и грибов, включенных в Красные книги федерального и регионального значения – 190. В частности, на этой территории отмечено 86 «краснокнижных» видов сосудистых растений, 4 вида мхов, 8 видов грибов-макромицетов, 4 вида лишайников, более 50 видов беспозвоночных животных, 5 амфибий, 3 рептилии, 19 видов птиц, 10 видов рукокрылых, изолированная группировка кавказской серны (более 150 особей).

По совокупности критериев согласно природоохранному зонированию территории Кавказского заповедника Лагонакское нагорье входит в число особо ценных районов заповедника.

Лагонакское нагорье является природным изолятом с ограниченным числом внешних источников колонизации, и поэтому любое, даже случайное локальное вымирание популяций или видов в его пределах будет иметь необратимый характер. Подобные островные системы особенно чувствительны к любым формам антропогенного воздействия. Это обуславливает высокую уязвимость биологических сообществ данной территории и требует особо строгих мер охраны.

Таким образом, застройка спортивно-туристическими объектами Лагонакского нагорья может привести к утрате выдающейся универсальной ценности объекта всемирного наследия «Западный Кавказ».

Помимо этого, в Кавказском биосферном заповеднике планируется строительство дороги к пока несуществующей метеорологической станции. На официальном сайте госзакупок Zakupki.gov.ru были объявлены два конкурса на разработку проектной документации дороги, которая пройдет по территориям заповедника и соседних лесных угодий.

10 октября 2011 года Замминистра Минприроды Р.Р.Гизатулин в интервью радиостанции «Свобода» (<http://www.svobodanews.ru/content/article/24355159.html>) оправдывал строительство этой незаконной дороги через территорию Кавказского заповедника (участок всемирного наследия ЮНЕСКО «Западный Кавказ»), а также территории, предполагаемой для включения в Сочинский нац.парк, заявляя, что «никакого ущерба заповеднику не будет». При этом, по словам Татьяны Акатовой, старшего научного сотрудника заповедника, кандидата биологических наук, ущерб как раз будет значительный. «Дорога должна пройти по долине реки Шахэ от поселения Бабук-Аул до кордона заповедника и дальше до поселения Солох-Аул. На части этого маршрута, относящейся к заповеднику, уже есть дорога, но она используется только для внутренних нужд, замечает Татьяна Акатова. По её словам, сотрудники заповедника узнали о дороге от экологов-активистов и отнеслись к новости отрицательно.

Это очень ценная территория, уникальные самшитовые леса, многие из которых уже вырублены, и такие крупные массивы, как на этом участке, больше нигде не сохранились, - рассказывает Татьяна Акатова. - В Сочинском национальном парке тоже растёт самшит, но в связи со строительством объектов для Олимпиады многие массивы, несмотря на протесты экологов, были уничтожены. А сейчас это строительство расширяется, и наш заповедник постоянно находится под угрозой».

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (статья 2) особой охране подлежат государственные природные заповедники, в том числе биосферные, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

В соответствии со статьей 59 указанного Федерального закона запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) государственным природным заповедникам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники.

Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

Согласно статье 9 Федерального закона режим особой охраны территорий государственных природных заповедников предусматривает запрет любой деятельности, противоречащей задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

В соответствии с Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.91 № 48 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.08.92 N 613, от 27.12.94 N 1428, от 23.04.96 N 527) на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, в том числе:

изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;

строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников;

нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;

В соответствии со статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации из оборота изымаются земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками.

Статья 95 Земельного кодекса относит земли заповедников к объектам общенационального достояния. На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращения прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Следует отметить, что проектная документация по строительству автомобильной дороги Черкесск - Адлер через территорию Кавказского государственного природного биосферного заповедника получила отрицательное заключение государственной экологической экспертизы в 2005 году.

В соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" (статья 18) положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В соответствии со статьей 30 указанного Федерального закона реализация объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы является нарушением законодательства об экологической экспертизе.

Таким образом, строительство курортов и объектов транспортной инфраструктуры на территории указанных заповедников будет являться нарушением Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», Федерального закона "Об экологической экспертизе", Земельного кодекса Российской Федерации, Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации.

Строительство указанных объектов на территории участка всемирного природного наследия «Западный Кавказ» будет также являться нарушением обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО и неминуемо повлечет за собой перевод объекта всемирного наследия "Западный Кавказ" в список "Всемирное наследие под угрозой".

В целом, приходится констатировать, что из 9 объектов всемирного природного наследия 4 постоянно находятся под угрозой разрушения из-за планов реализации на них крупных проектов хозяйственной деятельности.

Капитальное строительство, изъятие территорий в границах объектов всемирного наследия, вопреки решениям Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, может причинить вред указанным объектам всемирного природного наследия ЮНЕСКО и повлечь за собой перевод указанных объектов в список "Всемирное наследие под угрозой".

Пункт 4 статьи 11 Конвенции определяет принципиальный перечень угроз объектам всемирного наследия и, в частности, в настоящем перечне значатся и «проекты проведения крупных общественных или частных работ». Более подробно настоящее положение сформулировано в пункте 180-b Операционного руководства к Конвенции: «Возможная угроза – существующие серьезные угрозы, которые могли бы уменьшить ценность территории. К таковым относятся:

(ii) проекты планируемых переселений или строительства на территории объекта или расположенных близлежащих территориях, но создающих угрозу для объекта.

Таким образом, включение в список «всемирное наследие под угрозой» означает существование реальной угрозы объекту всемирного наследия.

Статья 4 Конвенции устанавливает, что каждое государство - сторона настоящей Конвенции - признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, упоминаемого в статьях 1 и 2, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него.

Включение в список «Всемирное наследие под угрозой» означает, что государство-сторона допустило возникновение реальной угрозы объекту всемирного наследия, то есть не выполнило свои обязательства, вытекающие из статьи 4 Конвенции.

Поскольку реализация указанной деятельности повлечет за собой проведение мероприятий, которые соответствуют критериям перевода объекта всемирного наследия из списка всемирного наследия в список «Всемирное наследие под угрозой», реализация этих мероприятий приведет к нарушению обязательств Российской стороны, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО.

В статье 31 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что международные договоры подлежат добросовестному выполнению. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 15 часть 4) «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора».

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (статья 4) особой охране подлежат объекты, включенные в список всемирного природного наследия, национальные парки.

В соответствии со статьей 59 указанного федерального закона, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Таким образом, функционирование крупных промышленных предприятий, разведка и добыча полезных ископаемых, капитальное строительство, изъятие территорий в границах объектов всемирного наследия является нарушением Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, и как следствие - Конституции Российской Федерации и Федеральных законов «О международных договорах Российской Федерации» и "Об охране окружающей среды".

5. Утриш

2 сентября 2010 года Правительство РФ распоряжением № 1436-р создало государственный природный заповедник "Утриш".



Согласно публикации в «Российской газете» (<http://www.rg.ru/2011/04/14/utrish-site-dok.html>) с 10 июня 2011 года вступил в силу приказ Минприроды России от 4 апреля 2011

г. N 196, вносящий изменения в Положение о государственном природном заповеднике «Утриш».

Анализ измененного положения о заповеднике, проведенный некоммерческим партнерством «Прозрачный мир» (<http://new.transparentworld.ru/ru/news/new64.html>), показал, что оно окончательно закрепило границы заповедника, из которых исключена территория, где предполагается строительство так называемого «физкультурно-оздоровительного комплекса», инициатором которого по официальным данным является главное управление капитального строительства Управления делами Президента РФ (хотя оно и отрицает свою причастность к очередному планируемому дворцу на черноморском побережье) (<http://www.novayagazeta.ru/data/2011/017/14.html>). Помимо этого, из заповедника исключена территория, предполагаемая для строительства подъездных дорог к этому комплексу (в частности, так называемая «противопожарная лесохозяйственная дорога», незаконное строительство которой было остановлено общественностью), а также прибрежная полоса восточнее поселка Малый Утриш, в застройке которой заинтересована администрация Краснодарского края.

Таким образом, окончательно закреплён факт исключения из заповедника наиболее ценных природных комплексов, ради которых он собственно и создавался.

То, что значительная часть наиболее ценных природных комплексов изъята из территории заповедника и предназначена под застройку, ясно видно из опубликованных на сайте WWF России карты особо ценных участков, которые обязательно должны быть включены в заповедник (http://www.wwf.ru/about/where_we_work/caucasus/utrish/).

Следует отметить, что создание заповедника в таких границах противоречит и приводимому г-ном Гизатулиным распоряжению Правительства РФ от 23.05.2001 № 725-р, согласно которому в заповедник должны быть включены природные комплексы сухих субтропиков Черноморского побережья Кавказа, которых там как раз и не оказалось, потому что они, по планам чиновников, должны быть застроены рекреационными объектами.

Инициаторы строительства и способствующие им чиновники идут на беспрецедентное нарушение законодательства и конституционных прав граждан России.

Так, например, 1 и 2 декабря 2009 года в Анапе и Новороссийске должны были пройти слушания по созданию заповедника «Утриш» и строительству противопожарной и лесохозяйственной дороги. На деле целью этих слушаний было обеспечить формальное одобрение общественностью планов строительства в самой ценной части Утриша (где максимальная концентрация исчезающих видов – можжевельников, фисташки, средиземноморской черепахи) физкультурно-оздоровительного комплекса и подъездных дорог к нему. Чтобы не допустить массовых выступлений против этих планов на слушаниях их организаторы (Администрация г.Анапы, администрация г.Новороссийска, Администрация Краснодарского края, Минприроды России) решили просто не пустить на слушания 100 заинтересованных граждан, противников этих планов (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/4164869>).

Создание заповедника в необоснованно сокращенных границах (уменьшение площади в 2 раза!), из которых исключается территория физкультурно-оздоровительного комплекса и коммуникаций к нему (участок аренды Фонда "Дар"), инициатором которого согласно официально опубликованным документам (<http://goo.gl/ENg7V>), является Управление делами Президента РФ, приведет к деградации, фрагментации и утрате наиболее ценных природных комплексов.

В январе – апреле 2010 года представители как Управления делами Президента, так и Краснодарских краевых властей, сделали целый ряд заявлений, суть которых сводилась к тому, что Управление делами Президента, по крайней мере, на сегодняшний день, не имеет никакого отношения к строительству на территории Утриша. При этом на официальных интернет ресурсах Краснодарского края все еще размещены документы, утверждающие обратное. Тем не менее, они продолжают осуществлять мероприятия по подготовке к строительству указанных объектов:

- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/3259286>
- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/4438054>
- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/4372707>
- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/4372707>
- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/4468021>
- <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/4082647>

На сайте Департамента лесного хозяйства Краснодарского края (<http://dlhkk.ru/konkurs/>) была опубликована информация о проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о строительстве лесохозяйственной противопожарной дороги в Анапском участковом лесничестве Новороссийского лесничества на территории заказника «Большой Утриш» (<http://goo.gl/HF3fP>).

Согласно конкурсной документации объект предназначен для проведения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на территории Анапского участкового лесничества Новороссийского лесничества, а также в качестве дороги общего пользования».

Строительство указанной лесохозяйственной дороги, а также заключение концессионного соглашения для ее строительства является нарушением действующего законодательства Российской Федерации, а именно Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", Федерального закона "Об охране окружающей среды", Лесного кодекса Российской Федерации, Правил заготовки древесины.

Департамент лесного хозяйства Краснодарского края, при принятии решения о заключении указанного концессионного соглашения превысил полномочия в сфере лесных отношений, переданные Краснодарскому краю, в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, а также нарушил Закон Краснодарского края «Об автомобильных дорогах, расположенных на территории Краснодарского края» и Положение о Департаменте лесного хозяйства.

Следует особо отметить, что согласно конкурсной документации концессионная плата, вносимая в краевой бюджет, составляет 1 рубль, что говорит о явно коррупционной схеме строительства этой дороги.

Также следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 38) строительство, реконструкция и использование платных автомобильных дорог или автомобильных дорог, содержащих платные участки, могут осуществляться на основе концессионных соглашений

Таким образом, указанная дорога будет платной и не сможет быть использована в качестве лесохозяйственной дороги.

Таким образом, в планах строительства объектов на Утрише усматривается коррупционная составляющая.

Как следует из письма Прокуратуры Краснодарского края от 24.05.2010 № 7/5-200-08 концессионное соглашение о строительстве дороги заключено с ООО «Управляющая компания Фонда «Дар». По информации СМИ (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/4438054>) согласно базе данных СПАРК-Интерфакс, управляющая компания «Дар» зарегистрирована под тем же адресом и с тем же номером телефона, что и Фонд социально-культурных инициатив, президентом которого является супруга Президента РФ С.В.Медведева. По информации из той же базы данных, директор фонда Ольга Травина возглавляет и ООО «Управляющая компания фонда «Дар».

Таким образом, лица, заинтересованные в застройке Утриша, и должностные лица органов власти Краснодарского края вместе продолжают осуществлять незаконные действия по реализации этого природоразрушающего проекта.

19 января 2012г. на сайте государственных закупок появилась информация о проведении конкурса на подготовку материалов для ликвидации государственного заказника "Большой Утриш" и изменения границ и площади заказника "Абраусский". Заказчиком ликвидации "Большого Утриша" является Департамент природных ресурсов и государственного экологического контроля Краснодарского края. Начальная цена контракта - 1300000 рублей. Рассмотрение заявок состоится 11 марта 2012 года (<http://ewnc.org/node/7811>).

Тем самым, администрация Краснодарского края намерена лишить охранного статуса самые ценные участки средиземноморских лесов в нашей стране, расположенные на побережье Черного моря между городами Анапа и Новороссийск.

После долгих лет борьбы учёных и общественности за охрану этих уникальных лесов в 1990 году был создан Абраусский заказник, а в 1994 - заказник "Большой Утриш". Эти заказники являются особо охраняемыми территориями регионального значения.

В 2010 году территория заказников частично вошла в состав заповедника "Утриш". Однако самые ценные прибрежные участки, ради которых и создавался заповедник, были исключены из его границ по настоянию Управления делами Президента России и Администрации Краснодарского края. В частности, из первоначального проекта заповедника исключили участок площадью 120 га в самом центре заповедника, сданный в аренду Фонду региональных некоммерческих проектов "Дар", в целях строительства так называемого "физкультурно-оздоровительного комплекса". Этот комплекс планируется построить по инициативе Управления делами Президента России для обеспечения отдыха Дмитрия Медведева.

В соответствии с законом, на участках заказников, не вошедших в состав федерального заповедника, продолжает действовать прежний режим охраны, который всё так же не позволяет вырубать можжевелово-фисташковые леса и осуществлять капитальное строительство. Поэтому краевая администрация решила заказник "Большой Утриш" отменить, а границы Абраусского заказника отодвинуть от моря.

Причем уничтожать и застраивать уникальные леса будут за счет российских налогоплательщиков.

Циничное поведение властей и организаторов общественных слушаний еще больше ожесточило людей, пытающихся защитить свои права.

Особенный накал акции протеста приобрели после того, когда стало известно, что неизвестные лица угрожали физической расправой активистам Экологической вахты по Северному Кавказу и их близким.

История с предполагаемым строительством физкультурно-оздоровительного комплекса и возможной причастности к этому Управления делами Президента, несмотря на явное противодействие этому чиновников различного уровня получает все большее освещение в прессе, как Российской, так и международной.

статья по этому поводу была опубликована в газете «The Moscow Times» (<http://www.themoscowtimes.com/news/article/kremlins-hand-seen-in-plans-for-disputed-black-sea-resort/398484.html>), (Авторский перевод этой статьи размещен <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/4438054>).

Затем, статья на эту тему появилась в авторитетном немецком журнале «Шпигель» (<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,675569,00.html>) (переведена на сайте «Инопресса» <http://www.inosmi.ru/social/20100201/157919524.html>).

Последняя публикация в "Новой газете" 16 февраля 2011 года <http://www.novayagazeta.ru/data/2011/017/14.html>.

В настоящее время по иску Гринпис России дело о нарушении прав граждан при подготовке к строительству дороги на Утрише рассматривается Европейским судом по правам человека.

6. Русская Арктика

Национальный парк «Русская Арктика» учрежден Распоряжением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 821-р на площади 1426000 гектаров, включая участок территориального моря шириной 12 морских миль, примыкающий к территории северной части острова Северный архипелага Новая Земля и прилежащим островам.

НП «Прозрачный мир» и WWF России провели анализ расположения лицензионных участков Роснефти и ВР в южной части Карского моря (<http://new.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/hot/oil-pa/EPNZ/> и приложение 1). Совмещение нанесенных по описаниям границ лицензионных участков и границ прилегающих ООПТ показало, что **лицензионные участки захватывают юго-восточную часть акватории национального парка «Русская Арктика»**. Площадь перекрытия территории ООПТ и лицензионных участков составляет около 45 кв. км.

Лицензионные участки Восточно-Приновоземельский-1, -2 и занимающие общую площадь около 125 000 кв. км, были предоставлены ОАО «Роснефть» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 1699-р. Компании было предоставлено право пользования участками недр для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья, осуществляемых по совмещенной лицензии, на срок до 2040 г.

На указанных участках планируется проведение 3000 кв. км 2D-, и 4100 кв. км 3D-сейсморазведки к концу 2016 г., а также бурение буро-разведочных скважин (по две на каждом участке) до конца 2020 г. Наиболее вероятно, что первая скважина будет пробурена на Восточно-Приновоземельском участке в 2015 г.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (статья 15), на территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе: **разведка и разработка полезных ископаемых**.

Таким образом, геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых на территории национального парка «Русская Арктика» является нарушением Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

На территории национального парка расположены один из важнейших очагов размножения белого медведя карско-баренцевоморской популяции, а также основные круглогодичные береговые лежбища моржей. Здесь можно встретить эндемичный для Баренцевоморского региона подвид северного оленя. На акватории национального парка в течение всего года обитают еще два вида очень редких морских млекопитающих - нарвал и гренландский кит. На территории национального парка сосредоточено до 25 % мировой популяции белой чайки, занесенной в Красную книгу Российской Федерации и Красный список МСОП. На островах национального парка находятся единственные в России места гнездования атлантического подвида черной казарки.

Геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых приведут к сокращению численности и деградации среды обитания указанных видов.

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды» (статья 60) растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.

Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Таким образом, указанная деятельность осуществляется в нарушение Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В соответствии с Федеральным законом «О животном мире» (статья 24) действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются.

Таким образом, указанная деятельность осуществляется в нарушение Федерального закона «О животном мире».

Реализация планов разведки и добычи нефти в акватории национального парка "Русская Арктика" приведет к деградации ценных природных комплексов, что особо ощутимо в условиях особо чувствительной природы Арктики.

7. Национальный парк "Нижняя Кама"

Национальный парк «Нижняя Кама» был образован в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 20 апреля 1991 г. № 223 «О создании государственного национального парка «Нижняя Кама» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Татарской ССР», согласно которому, общая площадь национального парка составила 26112 га. Во исполнение постановления Совета Министров РСФСР от 20.04.1991 г. № 223, в рамках организационно-технических мероприятий по созданию ГПНП «Нижняя Кама», Кабинетом Министров Татарской ССР было принято Постановление от 19.09.1991 г. № 410. В состав национального парка были включены 494 га земель, ранее переданных промышленным предприятиям и организациям под учреждения отдыха, без исключения их из хозяйственного пользования, в том числе, земли концерна «КамАЗ» в размере 371 га.

Следует отметить, что с момента предоставления участков, ОАО «КамАЗ» пользование частью данных участков не производил. На отдельных участках имеются сторонние пользователи, осуществляющие пользование участками на основании договоров аренды, заключенных с национальным парком в связи с обеспечением функционирования рекреационных учреждений и эксплуатации находящихся в собственности объектов недвижимости.

Правовой режим Национального парка основан на нормах Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ст.17, п.п. 1 п. 4 ст. 27, п. 6 ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации. Согласно данным Законам, земельные участки в границах национальных парков являются федеральной собственностью в силу закона и не подлежат приватизации.

В 2009 г. на основании выданных в период с 1970-1984 г.г. правоудостоверяющих документов (Государственные акты) на лесные и земельные участки для строительства домов отдыха и пионерских лагерей в Челнинском лесничестве общей площадью 510 га ОАО «КамАЗ» осуществил постановку данных участков на кадастровый учет в ТУ Росреестра РТ. При этом в кадастровых документах на земельные участки была незаконно указана категория земель «земли промышленности и иного специального назначения» с разрешенным использованием «для строительства домов отдыха, пионерских лагерей». При этом, в представленных ОАО «КамАЗ» на кадастровый учет правоудостоверяющих документах доказательства того, что данные земельные участки относятся к землям промышленности отсутствовали, в ходе судебного разбирательства представители ОАО «КамАЗ» доказательств отнесения данных земель к землям промышленности также не представили. Необходимо отметить, что данные земельные участки расположены в Челнинском лесничестве в границах национального парка согласно постановлению Совмина РСФСР от 20 апреля 1991 г. № 223, из чего следует, что данные земли могли относиться только к категории земель лесного фонда или земель особо охраняемых территорий и объектов. При этом, необходимо отметить, что присвоение категории земель земельным участкам, в том числе, при постановке их на кадастровый учет, не относится к компетенции Росреестра РФ.

Изменение категории земель стало основанием для незаконного изменения правового режима земельных участков в границах национального парка, в результате чего стало возможным принятие Постановления Главой Тукаевского муниципального района № 1358 от 14.09.2009 г. о предоставлении ОАО «КамАЗ» указанных земельных участков в собственность. После чего была осуществлена государственная регистрация права

собственности ОАО «КамАЗ» на земельные участки и выдача ОАО «КамАЗ» свидетельств о государственной регистрации права собственности на спорные земельные участки.

Данными действиями нарушено:

- право федеральной собственности на земли национального парка и участки лесного фонда;
- целостность и режим национального парка «Нижняя Кама»;
- требования законодательства по постановке на кадастровый учет земель и отнесение земель к определенной категории по целевому назначению.

В настоящее время произошел раздел приватизированных земельных участков, и вновь образованные земельные участки поставлены на кадастровый учет, на них зарегистрировано право собственности ОАО «КамАЗ». При этом, в кадастровых документах и ЕГРП они учтены как земельные участки «из земель промышленности с обременением земли национального парка», что не предусмотрено федеральным законодательством и налагает на такие земельные участки два взаимоисключающих правовых режима (земли промышленности и земли особо охраняемых территорий и объектов).

На данный момент в Елабужском районе, где расположены земли национального парка, также существует угроза незаконной приватизации земельных участков на территории национального парка, поскольку более 8000 га земель поставлены на кадастровый учет как земли сельскохозяйственного назначения с обременением режима охраны национального парка.

В противоречие федеральному законодательству (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ и др.) земли в границах национального парка ставятся на кадастровый учет в нарушение установленного федеральным законодательством порядка с указанием различных категорий земель, не соответствующих режиму охраны территории (земли сельхоз. назначения, земли промышленности, и др.).

В рамках сложившейся ситуации предприняты следующие меры:

Поданы иски о признании недействительными Постановления Главы Тукаевского муниципального района № 1358 от 14.09.2009 г. и действий по постановке на кадастровый учет и регистрации права собственности на спорные участки. По первому вопросу принято решение от 26 мая 2010 г. об отказе в удовлетворении требований национального парка, решение до настоящего момента судом не изготовлено, парку не направлено.

Разработано и находится в стадии завершения положение о национальном парке.

В результате сложившегося неверного толкования норм федерального законодательства и пробелов в нем, а также попустительства должностных лиц органов местного самоуправления и органов государственной власти, сложилась ситуация, позволившая ОАО «КамАЗ» незаконно перевести из федеральной собственности в частную более 500 га, включая земли национального парка. В случае непринятия мер, создается угроза дальнейшей незаконной приватизации федеральных земель в границах национального парка.

Так, в настоящее время, в Елабужском лесничестве, входящем в состав национального парка, более 8000 га поставлены на кадастровый учет как земли сельхоз. назначения, из них, 2 489,7 га земель уже находятся в общей долевой собственности граждан.

Решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 29 сентября 2010 года по делу № А65-8368/2010-са1-37 ФГУ «Национальный парк «Нижняя Кама» (далее - заявитель, ФГУ Национальный парк) было отказано в удовлетворении заявленных требований о признании незаконными действий ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Республике Татарстан по постановке на кадастровый учет шести земельных участков (кад. номера с 16: 39:000000:540 - 16: 39:000000:545).

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по проверке законности и обоснованности решения арбитражного суда, не вступившего в законную

силу от 26 января 2011 года, указанное решение Арбитражного суда РТ было оставлено без изменений, а апелляционная жалоба ФГУ «Национальный парк «Нижняя Кама» без удовлетворения.

Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 04 мая 2011 года Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 29.09.2010 года и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.01. 2011 года по делу № А65-8368/2010 оставлены без изменения, кассационная жалоба ФГУ «Национальный парк «Нижняя Кама» - без удовлетворения.

Таким образом, заявитель исчерпал другие имеющиеся возможности для проверки в судебном порядке законности указанных судебных актов.

Между тем, заявитель считает, что имеются основания для пересмотра в порядке надзора названных судебных актов.

Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 29.09.2010 года, постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.01.2011 года, постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 04.05.2011 года, вынесены с нарушением и неправильным применением норм материального права, повлекшие за собой существенные нарушения его прав и законных интересов.

Как следует из материалов одного из судебных дел, сведения в государственный кадастр недвижимости в отношении спорных земельных участков внесены на основании заявлений ОАО «КамАЗ», описаний земельных участков, распоряжений Исполнительного комитета Тукаевского муниципального района №2028 от 25.06.2009г., №2029, №2030, №2031 и №2032 от 25 июня 2009 г., которыми утверждены схемы расположения земельных участков и устанавливается разрешенное использование земельных участков.

Ответчиком произведена постановка на государственный кадастровый учет шести спорных земельных участков в категории земель - земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, разрешенное использование: для строительства кратковременных баз отдыха; пионерских лагерей; спортивного комплекса «Белоус»; детских дошкольных учреждений, с присвоением земельным участкам уникальных кадастровых номеров: 16:39:000000:540, площадь 547248 кв.м.; 16:39:000000:541, площадь 263176 кв.м.; 16:39:000000:542, площадь 45780 кв.м.; 16:39:000000:543, площадь 1321617 кв.м.; 16:39:000000:544, площадь 605117 кв.м.; 16:39:000000:545, площадь 2319272 кв.м. (т.1 л.д. 135-142, 147-150). Впоследствии, ОАО «КамАЗ» выданы свидетельства о государственной регистрации права.

При постановке на кадастровый учет спорных земельных участков ответчиком были незаконно внесены данные о категории (целевом назначении) земельных участков, как о землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, землях обороны, безопасности и землях иного специального назначения.

Земли ПО «КАМАЗ» были включены в территорию национального парка при его создании, поскольку они представляли собой уникальный природный комплекс, имеющий особую экологическую и эстетическую ценность, и были предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях для регулируемого туризма, что в целом согласуется с их разрешенным использованием.

Данный факт был подтвержден постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.12.2010 года по делу А65-35731/2009 по иску ФГУ «Национальный парк «Нижняя Кама», ТУ Росимущества в РТ о признании о признании недействительным частично постановления от 14.09.2009 №1358 «О предоставлении в собственность земельных участков», оставленным без изменения Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 09 марта 2011.

Для проведения кадастрового учета в силу действия на указанный момент времени нормативных правовых актов требовалось представление межевых планов, что ОАО «КамАЗ» сделано не было.

По истечении «переходного периода», установленного Письмом Минэкономразвития РФ от 26.12.2008 № 20581-ИМ/Д23 «О переходном периоде применения Приказа Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. N 412», ответчиком были внесены в государственный кадастр недвижимости в отношении спорных земельных участков сведения не на основании межевых планов, а на основании представленных ОАО «КАМАЗ» описаний земельных участков.

Первоначально ОАО «КАМАЗ» обратился в орган кадастрового учета в рамках переходного периода (30 июня 2009 года) с заявлениями о постановке на кадастровый учет объектов недвижимости. Вместе с заявлением им были представлены описания земельных участков, подготовленные ООО «Земельное бюро», №№ 1188, 1173, 1175, 1181, 1174, 1172.

Управление Росреестра по РТ в соответствии с требованиями ст. 27 Закона о кадастре отказал ОАО «КАМАЗ» в проведении кадастрового учета, соответствующими Решениями об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета объектов недвижимости за №1600/501/09-81729, № 1600/501/09-81700, № 1600/501/09-81791, № 1600/501/09-81710, № 1600/501/09-81708, № 1600/501/09-81736. Одним из оснований отказа по каждому земельному участку явилось следующее: «представленные документы не соответствовали требованиям законодательства согласно указанной на титульном листе описания земельного участка, дате заключения договора подряда (26.03.2009г.), необходимо представить межевой план».

Однако 04 августа 2009 года ОАО «КАМАЗ» вторично обратился в орган кадастрового учета, с заявлениями о проведении кадастрового учета земельных участков. Согласно заявлениям от 04.08.09г., к ним были вновь приложены описания земельных участков за теми же номерами, за теми же числами. При этом титульные листы описаний, по форме и содержанию являются идентичными титульным листам описаний, поданных 30.06.2009г., за исключением даты договоров подряда и количества листов документов, составляющих описание земельных участков. Следует отметить, что во всех шести описаниях изменились только даты заключения договоров подряда, но не их номера.

Для ОАО «КАМАЗ» было выгодно представить исправления в дате заключения договора подряда (изменить год с 2009 на 2008) как ошибку или опечатку, поскольку в таком случае, по их мнению, тогда не потребовалось бы представлять межевые планы, в соответствии с положениями Письма Минэкономразвития РФ от 26.12.2008 № 20581-ИМ/Д23.

По сообщению газеты «Коммерсант» (<http://www.kommersant.ru/doc/1863722>) арбитражный суд поставил точку в долгой тяжбе между ОАО «КамАЗ» и нац. парком «Нижняя Кама», постановив, что спорные 368 га являются частью парка.

Конфликт был обусловлен тем, что при создании национального парка в него вошли участки, занятые оздоровительными лагерями ОАО «КамАЗ», который долгое время не проявлял к ним интереса. В 2009г. местные власти и органы Росреестра незаконно присвоили этим участкам статус «земли промышленности, транспорта и связи», а затем началась их распродажа в собственность.

По сути, в «Нижней Каме» была применена та же схема, что и в нац. парке «Югыд ва», где организовали незаконную разведку золотоносного месторождения. (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/6-02-2012-prokuror-proverka-komi/>).

Минприроды России фактически саботирует судебные дела по возвращению земель парка. По неподтвержденной информации, именно по требованию Минприроды после посещения Министром Ю.Трутневым КамАЗа, парк отозвал доверенность адвоката Светланы Каштановой, которая эффективно вела все дела.

После этого сотрудник Минприроды, ссылаясь на поручение Зам.министра Р.Р.Гизатулина потребовал от парка отозвать отзывы (заявления) в суд по делам, связанным с землями, предоставленными ОАО «КамАЗ».

Без каких-либо оснований был уволен директор парка В.Хисаимов - один из старейших и опытных директоров в заповедной системе.

Помимо изложенного, следует обратить внимание на следующие факты. В 2009 году, все федеральные ООПТ переданы в ведение Минприроды.

С тех пор Министерство утвердило новые:

Положение о федеральном заказнике «Леопардовый» (<http://goo.gl/6pYL5>), согласно которому на территории заказника (кроме расположенных в его границах населенных пунктов) допускается строительство, реконструкция и капитальный ремонт линейных сооружений.

Положение о федеральном заказнике «Ненецкий» (<http://goo.gl/np6lq>), согласно которому на территории заказника допускается проведение работ, связанных с геологическим изучением недр, разведкой и добычей полезных ископаемых.

Из изложенного следует, что в абсолютном большинстве приведенных случаев попыток незаконного изъятия земель ООПТ или вовлечения их в интенсивную хозяйственную деятельность, инициатором или органом, оказывающим поддержку указанной деятельности, является Минприроды России - орган, в компетенцию которого входит выработка государственной политики в области особо охраняемых природных территорий.

В связи с этим представляется необходимым также остановиться на еще одном важном аспекте, связанном с функционированием ООПТ.

II. Кадровая политика Минприроды России в сфере ООПТ

В последнее время Минприроды России практикует замену на посту руководителей заповедников и национальных парков специалистов заповедного дела на людей, не имеющих никакого отношения к системе ООПТ России и далеких от проблем этих территорий.

За последний год такие ситуации возникли в государственных природных заповедниках «Дарвинский», «Северо-Осетинский», «Приокско-Тerrasный», «Курильский», национальном парке «Куршская коса».

Рассмотрим некоторые примеры более подробно.

1. Национальный парк «Куршская коса»

Национальный парк «Куршская коса» (далее – Куршская коса) – уникальный природный комплекс на берегу Балтийского моря, включенный в Список всемирного наследия как международный российско-литовский природно-культурный объект. Исключительная значимость Куршской косы проявляется в редком сочетании природного и культурного наследия. Уникальность Куршской косы обусловлена ее расположением и рельефом. Это самый длинный песчаный полуостров в мире. Особое значение Куршская коса приобретает в цепи охраняемых природных территорий на трассе Беломорско-Балтийского перелетного пути в связи с тем, что весной и осенью над ней пролетает до 20 млн. птиц, значительная часть которых останавливается на отдых и кормежку. Среди перелетных птиц много редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, занесенных в Красные книги России, Европы и мира. В парке обитает более 300 видов наземных животных, а в Куршском заливе обитает 42 вида рыб, а в составе флоры парка насчитывается свыше 700 видов сосудистых растений.

Следует особо отметить, что национальный парк «Куршская коса» является объектом всемирного наследия ЮНЕСКО. Согласно решению 34 Сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО в декабре 2010 г. национальный парк посетила миссия Центра всемирного наследия ЮНЕСКО, ИКОМОС и МСОП с целью определения степени сохранности этого объекта.

С учетом изложенного особое значение приобретает эффективность управления национальным парком «Куршская коса». Однако, ситуация с руководством парка вызывает серьезную озабоченность у специалистов. В 2010 году на должность директора был назначен Калина А.А., который на тот момент вообще не имел опыта работы и соответствующего образования в сфере деятельности особо охраняемых природных территорий.

В результате, сотрудники парка были вынуждены обратиться к Полномочному представителю Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе с требованием не согласовывать кандидатуру А.Калины на должность директора (<http://www.forest.ru/rus/news/index.php?id=1006>).

В обращении, в частности, говорится:

«За 3-х месячный период работы в качестве исполняющего обязанности директора национального парка А.А. Калина в полной мере продемонстрировал свою некомпетентность и нежелание окружить себя командой опытных грамотных специалистов. Были сокращены должности заместителя директора по лесному хозяйству (главный лесничий) и заместителя по охране территории (зам. главного инспектора), а также уволены начальник отдела экологического просвещения, сотрудник отдела науки и другие специалисты, подал заявление об уходе заместитель по экологическому образованию. Вынуждены были уйти опытные и необходимые парку специалисты, несущие ответственность за решение основных задач национального парка. Подчеркнем, что именно благодаря деятельности уволенных по сокращению штата сотрудникам, ответственных за сохранение лесов и охрану территории, нынешним аномально жарким летом на Куршской косе, заполненной туристами, не случилось ни одного пожара, в то время, как по всей России горели леса.

Начальник отдела экологического просвещения и заместитель директора по экологическому образованию были уволены по собственному желанию, которое они выразили после того, как стало понятно, что у нового руководителя отсутствует представление об основных задачах национального парка и о корпоративной культуре. Свои решения А.Калина воплощает, не принимая во внимание предложения и инициативу сотрудников, проработавших в парке не один год. Так, по инициативе А.Калины, был ликвидирован визит-центр национального парка, расположенный в Калининграде, благодаря которому на протяжении ряда лет отдел экологического просвещения имел возможность организовывать семинары и консультации для педагогов, экскурсоводов и сотрудников туристических фирм, встречи со школьниками и студентами, работу молодежного клуба друзей заповедных островов «Дети Неринги», заседания научно-технического совета парка.

Начавшаяся по распоряжению А. Калины реконструкция музейного здания, имеющегося в распоряжении парка, направлена также не на ремонт и подготовку экспозиционных помещений или конференц-зала, необходимого для организации массовых мероприятий по эколого-просветительским программам парка, а на ремонт и отделку кабинетов для администрации. В результате спешно организованных ремонтных работ без своих рабочих мест остались сотрудники научного отдела – библиотека, лаборатория, оргтехника сгружены в конференц-зал.

А.Калина не ознакомил коллектив парка ни с основаниями, которые побудили принимать его те или иные решения, включая решительные кадровые перестановки, ни с перспективами развития парка. Отстранив от работы опытных специалистов, в том числе двух кандидатов биологических наук, он пополнил штат тремя юристами и пресс-секретарем.

Некомпетентность А. Калины может привести к тому, что уже существующие на Куршской косе серьезные проблемы будут усугубляться. Среди первоочередных задач, которые в сложных условиях частой смены руководства должны, тем не менее, решаться коллективом парка, сотрясаемом кадровыми перестановками: организация масштабных регулярных работ по укреплению побережья и восстановлению рукотворного защитного

пляжевого вала, сохранение и восстановление лесов, охрана дюнных комплексов, организация мелиоративных работ, препятствующих подтоплению обширных территорий и гибели лесов, снижение неорганизованных туристических потоков и вовлечение местного населения в природоохранную деятельность парка.

Мы считаем, что для эффективного и экологически-устойчивого управления национальным парком «Куршская коса» необходимо пригласить специалиста с соответствующим образованием, опытом работы в области охраняемых природных территорий, современными управленческими качествами и репутацией защитника окружающей среды и организовать тестирование или общественное обсуждение имеющейся у кандидата (кандидатов) концепции развития охраняемой территории. Непродуманное отношение к подбору руководителя для такой знаковой для России территории может обернуться непоправимым ущербом для объекта Всемирного Наследия ЮНЕСКО».

Некомпетентность и незнание предмета исполняющим обязанности директора ФГУ «Национальный парк «Куршская коса» А.А. Калины проявилась в полной мере при организации миссии ЮНЕСКО, приуроченной к 10-летию включения Куршской косы в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, которая состоялась 5-6 декабря 2010 г. Целью миссии, в соответствии с решением, принятым на 34 сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО (Бразилия, 2010) по объекту всемирного наследия «Куршская коса» было получение информации о проекте развития туристско-рекреационной зоны. Калина А.А. отказался сотрудничать с Правительством Калининградской области в рамках подготовки и проведения миссии, поставил под угрозу участие общественности во встрече, доклады, подготовленные национальным парком, не содержали информации, касающейся требований национального парка к объектам туристической зоны. Эксперты ЮНЕСКО смогли познакомиться с проектом туристической зоны не благодаря действиям администрации национального парка, а вопреки им. Полемика по различным вопросам развития туристической зоны во время встречи с экспертами ЮНЕСКО также была организована не администрацией и не сотрудниками парка, а представителями науки и общественных организаций.

Таким образом, такое кадровое назначение руководителя не только может нанести ущерб природе уникального национального парка, но и нанесет ущерб международному имиджу России.

2. Приокско-Тerrasный государственный природный биосферный заповедник

Единственный заповедник в Московской области должен являться визитной карточкой заповедной системы. Однако, он находится в тяжелом состоянии.

В 2010 году директором заповедника был назначен А.И.Ивонин. Назначенный директор не имеет ни профильного образования, ни опыта руководящей работы, тогда как для руководства ближайшим к Москве биосферным заповедником можно было найти и специалиста и менеджера (Москва, Пушкино). По решению директора в пруд и в водоем в квартале 40 заповедника выпущено 1.5 тонны карпа для организации там рыбалки.

В соответствии с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (статья 9) на территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

Таким образом, указанные действия противоречат законодательству РФ.

Территория, прилегающая к заповеднику и входящая в ее охранную зону, в последнее время крайне привлекательна для строительства дач и индивидуального жилищного строительства.

Такая деятельность противоречит режиму охранной зоны и может причинить вред, как природным комплексам охранной зоны, так и самого заповедника.

В частности, в районе д. Республика (южная граница заповедника) произрастает единственная в Московской области популяция ятрышника шлемоносного (Красная книга Российской Федерации).

Строительство может привести к уничтожению этой популяции, что является нарушением Федерального закона "Об охране окружающей среды" (статья 60), и содержит признаки преступления, предусмотренные статьей 259 Уголовного кодекса РФ.

Прежнее руководство заповедника всячески препятствовало застройке охранной зоны заповедника. Через неделю же после назначения А.И.Ивонина началось строительство дач на южной границе заповедника.

В ноябре 2011 года почти половина сотрудников Приокско-Террасного биосферного заповедника публично обратилась в Минприроды с требованием принять меры к директору А.Ивонину. В письме изложены факты грубейших нарушений законодательства со стороны директора. В настоящее время, эти факты проверяются прокуратурой (<http://goo.gl/N8Ava>).

Проверка Минприроды выявила значительное количество нарушений в заповеднике, однако директор не понес никакого существенного наказания и продолжает работать в должности.

В отношении директора заповедника возбуждено уголовное дело по статье 160 (часть 3) Уголовного кодекса Российской Федерации (хищение чужого имущества, вверенного виновному, с использованием служебного положения, а равно в крупном размере). 2 февраля 2012 года Серпуховской суд вынес решение об отстранении директора Приокско-Террасного заповедника Ивонина Андрея Игоревича от занимаемой должности на время следствия (<http://goo.gl/SjmUI>).

Тем не менее, он продолжает исполнять свои обязанности.

10 февраля 2012 сотрудники заповедника снова направили обращение о сложившейся в нем критической ситуации, на этот раз Председателю Правительства Путину В.В (<http://goo.gl/YKedd>).

3. Государственный природный заповедник "Курильский"

Крайне негативная ситуация складывается в государственном природном заповеднике «Курильский» - одной из наиболее ценных особо охраняемых природных территорий на Российском Дальнем Востоке.

Заповедник расположен на самом южном острове Курильской гряды Кунашире и под его охраной находятся большие площади наземной территории и морской акватории. В том числе под управлением заповедника находится федеральный биологический заказник «Малые Курилы», расположенный на всех островах Малой Курильской гряды и в богатейшей одномильной морской акватории вокруг них.

Со 2 февраля 2009 г., даты увольнения предыдущего директора Григорьева Е.М., в заповеднике исполнял обязанности директора заместитель по хозяйственной части (сотрудник, не имеющий высшего образования и опыта управления).

В марте 2010 г. Полномочным представителем Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе были согласованы документы на утверждение в должности директора Еременко Н.А. (кандидат биологических наук, 16 лет работы в заповеднике, из них 4 года в должности заместителя директора по научной работе заповедника «Курильский»).

Данные документы были поданы от имени Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности и также в марте утверждены заместителем министра природных ресурсов и экологии РФ И.И. Майдановым. Департаментом управления делами и кадров Министерства природных ресурсов и экологии РФ был подготовлен трудовой договор и выслан на подпись Н.А. Еременко. Все эти процедуры были проделаны в первой половине марта.

Н.А.Еременко занимала принципиальную позицию о недопустимости промышленного лова рыбы в акватории находящегося в ведении Курильского заповедника федерального заказника «Малые Курилы».

В результате представление на Еременко было отозвано, а директором назначен Бойко Виктор Николаевич, бывший военный прокурор, ранее никак не связанный с заповедной системой.

Следует отметить, что одновременно с изменением позиции Минприроды России в отношении назначения директора заповедника «Курильский» Департаментом государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России осуществлялись действия по изменению Положения о государственном природном заказнике «Малые Курилы».

Положение об этом заказнике утверждено приказом Минприроды России от 19.08.2009 № 253, зарегистрировано в Минюсте России 28.09.2009 № 14883.

Подпунктом 2 пункта 3.1 настоящего положения на территории заказника запрещается промышленное рыболовство, нахождение с соответствующими орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов.

Однако, письмом от 27.05.2010 № 12-29/7688 директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России Р.Р.Гизатулин сообщил, что Минприроды России готовятся изменения в указанное положение в части разрешения промышленной добычи морского ежа и приморского гребешка в акватории заказника при условии согласования объемов, способов и районов добычи с Минприроды России.

В связи с этим, есть основания полагать, что назначение В.В.Бойко директором заповедника связано именно с планами возобновления добычи валютноёмких водных биологических ресурсов в богатейшей акватории заказника.

Таким образом, в действиях Минприроды России по назначению нового директора заповедника «Курильский» и изменению положения о заповеднике усматривается коррупционная составляющая.

4. Прибайкальский национальный парк

В середине 2009 директором Прибайкальского национального парка был назначен О.А.Опанасик. За время работы все показатели деятельности парка (в частности по борьбе с браконьерством и лесными пожарами, по объёму зарабатываемых парком собственных средств) резко ухудшились, а наступление на его природу браконьеров, "черных лесорубов", самовольных застройщиков и захватчиков земли, экологически безответственных и бесконтрольных туристов, приобрело катастрофические масштабы. Договоры по передаче в аренду объектов (турбаза, визитный центр, контора лесничества) и участков территории (вроде бы для ведения охоты) заключаются директором "в тихую" (без решения научно-технического совета парка, без обсуждения со специалистами). В итоге приносящие прибыль объекты отданы в аренду за пониженную арендную плату, либо деньги на счет ФГУ вообще не поступили. На территории парка имеют место случаи установления арендаторами шлагбаумов, кормушек и рядом - засадов для стрелков. Арендаторы не подчиняются законным требованиям инспекторов парка, ссылаясь на директора. В некоторых случаях такие засекреченные от специалистов парка договора действительно имеются, в других, вероятно, все строится на пока ещё устных договоренностях. Речь идет и об аренде земельного участка в заповедной зоне (либо вплотную к ней) Большереченского участкового лесничества парка, где любая деятельность запрещена. Именно в данном районе 7 декабря 2010 г. велась браконьерская охота с мотодельтаплана (прозвучало более 30 выстрелов), но шлагбаум "арендатора" (фирма "Исток") не позволял проехать туда инспекторам. Прокуратура уже занялась расследованием некоторых правонарушений, а вот со стороны директора ПНП пока ничего не сделано для пресечения этих нарушений (<http://news.babr.ru/?IDE=103072>).

В феврале 2011 года группа сотрудников Прибайкальского национального парка написала обращение к Президенту РФ с описанием ситуации в парке и заповедной системе в целом с жалобой на действия Минприроды России в этой области.

В нарушение Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" Администрация Президента направила это обращение в Минприроды России (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/blogs/green-planet/blog/36729/>).

После этого, начались репрессии против сотрудников парка, подписавших обращение.

В особенно трудной ситуации находится старший гос. инспектор Еланцинского лесничества Гончаров С.А., отец пятерых детей. С 28.09.2011 приказом директора парка О.Апанасика от 27.07.2011 № 149 его должность была сокращена в связи со слиянием Еланцинского и Берегового лесничеств «с целью оптимизации производственного процесса». Вся суть этой «оптимизации» сводится к сокращению должности ст. гос. инспектора Еланцинского лесничества. Между тем, это лесничество играет ключевую роль для сохранения уникальных природных комплексов западного побережья оз. Байкал, для контроля над прибрежными территориями, наиболее часто посещаемыми туристами. В последние годы составлять протоколы о нарушениях природоохранного режима имеют право лишь ст. гос. инспектора. Сокращение даже одной ставки ст. гос. инспектора в условиях постоянно усиливающегося пресса на природу национального парка противоречит здравому смыслу. Такой важный вопрос как слияние лесничеств необходимо рассматривать на Научно-техническом совете ПНП, но он не обсуждался даже на планерных заседаниях.

Однако никаких мер к руководству национального парка Минприроды не принято.

В конце декабря, несмотря на давление со стороны директора, сотрудники парка написали новое обращение к Президенту. Его подписали 9 сотрудников, в том числе - 5 старших государственных инспекторов (руководят лесничествами ПНП), позицию которых разделяет абсолютное большинство работников лесничеств ПНП.

Проверка, проведенная Департаментом Росприроднадзора по СФО, выявила значительное количество нарушений в национальном парке, в том числе, связанных с рубками леса.

В акте проверки Департамента отражено 38 нарушений обязательных требований по природопользованию или требований, установленных муниципальными правовыми актами. Это недостатки в организации охраны территории национального парка, в работе с нарушителями природоохранного режима, в осуществлении пользования объектами животного мира, в осуществлении рекреационной деятельности, в вопросах загрязнения окружающей среды и др. В материалах указывается, что все выявленные в ходе проверки «административные правонарушения допущены при действии (бездействии) директора национального парка Апанасика Олега Александровича, имевшего возможность, но не принявшего надлежащих мер по недопущению всех обозначенных выше правонарушений». На О.А. Апанасика и на ПНП составлено 13 протоколов на общую сумму 500 тысяч рублей. А «Справка о деятельности ПНП», составленная по результатам проверки, содержит немало просто вопиющих фактов.

В частности, в 2011г. администрация ПНП искажала действительную информацию о лесных пожарах - уменьшалась (в ряде случаев в несколько раз) площадь лесных пожаров, лесная площадь указывалась как нелесная, один и тот же крупный пожар регистрировался как два или три отдельных пожара, не подпадающих под категорию «крупный». В июле в Островном лесничестве была проведена заготовка древесины - 300 куб. м. Из них было получено 55 куб. м. пиломатериалов, которые по представленным актам пошли на постройку сруба, строительство веранды к срубу, на ремонт конторы Островного лесничества, строительство (ремонт) забора на территории конторы. Однако, при проведении проверки выявлено, что ремонта конторы и строительства забора не проводилось. Вышеупомянутый сруб был построен еще несколько лет назад, но не в 2010

году. Часть пиломатериалов была использована для нужд турбазы <<Улыбка>>, с 2010г. находящейся на территории конторы Островного лесничества ПНП (документов на право пользования земельным участком турбаза не имеет): 12 юрт, полы, навесы, туалеты, деревянное строение, включающее 3 туалета, душевую кабинку и умывальник. Древесина национального парка без всякой оплаты использовалась на нужды частной организации («Лесная газета» №8 (10258) от 04.02.2012, статья «Прибайкальский национальный парк – симптом болезни»).

Перед новым годом, уведомление об увольнении без объяснения причин получил и заместитель директора по науке Виталий Рябцев - один из авторов обращения (<http://www.svobodanews.ru/content/transcript/24469199.html>).

5. Дарвинский государственный природный заповедник

Директором Дарвинского биосферного заповедника назначен Михаил Макаров.

По сообщению пресс-службы Минприроды (<http://goo.gl/dxMVA>) Михаил Спиридонович Макаров родился 14 августа 1966 г. в с. Казачье Усть-Янского р-на Якутской АССР. В 1992 г. окончил Якутский государственный университет им. М.К. Амосова, а в 2011 г. Северо-Восточный гуманитарный институт (г. Нерюнгри) по специальности юрист. До назначения на должность директора Дарвинского заповедника работал начальником Булунской районной инспекции Министерства охраны природы республики Саха (Якутия) и в п. Тикси.

Одним из первых решений нового директора стало назначение заместителем директора по охране Соловьева С.В.

«Соловьев С.В. ранее уже работал в этой должности, но был уволен предыдущим директором А.А.Шалыбковым, когда выявились факты организации Соловьевым С.В. браконьерских охот и рыбалки на территории заповедника» (Выдержки из материала, представленного в прокуратуру Вологодской области бывшим директором заповедника А.А. Шалыбковым).

«Приступив к исполнению обязанностей директора ФГУ «Дарвинский государственный природный биосферный заповедник» в конце августа 2009 г., я столкнулся с информацией, свидетельствующей о фактах злоупотребления служебным положением со стороны бывшего заместителя директора по охране территории заповедника Соловьева Сергея Васильевича.

... в феврале-марте 2010г. такие сведения приняли массовый характер. По объему оборота финансовых средств, на первом месте находятся факты, затрагивающие процесс оказания заповеднику спонсорской помощи со стороны физических лиц.

...спонсорская помощь в виде денежных средств вручалась, в основном, лично Соловьеву С.В. Проверка, проведенная мною по материалам бухгалтерского учета заповедника, показала, что за период 2008 – 2009 гг. спонсорская помощь в виде денежных средств ни от Соловьева С.В., ни от граждан, оказывающих эту помощь, в кассу заповедника не поступала. Также не поступало за этот период никакой благотворительной денежной помощи по безналичным перечислениям. Согласно поданным заявлениям, общий объем благотворительной помощи, не поступившей в кассу заповедника, составляет около двух миллионов рублей.

Кроме того, имеются заявления от граждан о том, что ими была оказана безвозмездная помощь заповеднику в 2008 – 2009 гг. в виде ГСМ (бензина) в объеме около 27 тонн. Проверка, проведенная по данному факту, показала, что по материалам бухучета, данное количество бензина не поступало на склад заповедника как благотворительная помощь от кого-либо из физических лиц или организаций...»

Выдержки из письма жителей центральной усадьбы заповедника «Борок» Полномочному представителю Президента в Северо-Западном Федеральном округе Клебанову И.И.:

«Роль Соловьева заключалась в организации платных рыбалок и незаконных охот на территории заповедника. И уж если сам заместитель Министра природных ресурсов лично присутствовал при обнаружении овсяного поля со следами браконьерских охот, засеянного на территории заповедника, то, как говорится, дальше идти некуда.»

По тем фактам, рассмотрение которых находилось в пределах компетенции директора заповедника А.А. Шалыбкова, имелись достаточные основания для наложения на Соловьева дисциплинарного взыскания. Приказами по заповеднику Соловьеву С.В. объявлялись выговоры. 2 октября 2009 г. Соловьев С.В. был уволен из штата заповедника.

24 мая 2010г., неожиданно для всех, был освобожден от занимаемой должности директор заповедника А.А. Шалыбков. На вопросы о причинах увольнения А.А. Шалыбков отвечал, что претензий по работе со стороны руководства Минприроды РФ не предъявлялось, **а освобождение от занимаемой должности было разъяснено ему в Министерстве как политически необходимое.**

Всем работникам и жителям заповедника причина столь скоропалительного увольнения Шалыбкова с поста директора заповедника достаточно ясна: его активная позиция в выяснении всех злоупотреблений, связанных со строительством автодороги, проходящей по заповеднику. Из 8 км дороги было построено около 5-ти. А состояние остальной ее части таково, что весной в ней застревали трактора. В общем, деньги государства, выделенные Министерством природных ресурсов на строительство дороги, израсходованы, а дороги как не было, так и нет. Шалыбков собирался пригласить специалистов – дорожников для определения фактических размеров злоупотреблений и приписок. Только, видно, в Москве этого очень кто-то не захотел.

После «смутного» периода к руководству ДГПЗ привлекли человека без образования, не работавшего на руководящих должностях, не имеющего ни малейшего отношения когда-либо к заповедникам, но готового продемонстрировать нужным структурам свою полную лояльность и понимание «задач» на него возложенных. Одним из первых шагов которого было воссоздание «соловьевской» бригады (правда без предводителя), которая в прежние времена столь успешно возила на рыбалку, строила лабазы и организовывала охоты для нужных и богатых клиентов».

Затем директором был назначен М.С.Макаров. Через некоторое время, Соловьев С.В. снова стал зам. директора по охране.

После этого, по сообщениям жителей пос.Борок, снова, уже с ведома нового директора, началась организация коммерческой рыбалки на территории заповедника (<http://www.ohotniki.ru/hunting/societys/farms/article/2012/01/21/634361-darvinskiy-zapovednik-novyie-naznacheniya.html>).

На многих рыболовных сайтах размещена реклама рыбалки в Дарвинском заповеднике.

На сайте Рыболовного клуба-отеля "Рыбинский трофей" указано: "Одной из VIP-услуг нашего **рыбацкого клуба** является получение разрешений на организацию **рыбалки на территории Дарвинского государственного заповедника** и поимки действительно трофейных экземпляров" (<http://www.rybinsky-trofey.ru/fishing/>).

На сайте отеля "Чеснава" указано: "С перволёдка в акватории парк-отеля Чеснава активен окунь и налим, с января прекрасные уловы по щуке и судаку. Последний лёд манит рыбаков серебристой черноспинной рыбинской плотвой, достигающей веса до килограмма! **Очень азартна в это время рыбалка на территории Дарвинского заповедника – здесь стоят огромные стаи синца, рядом с которым очень эффективно блеснение трофейного судака!**" (<http://chesnava.ru/fish/>).

Никаких мер к проверке фактов организации коммерческой рыбалки на территории Дарвинского заповедника, не принято.

Аналогичные кадровые назначения продолжаются до настоящего времени.

7 октября 2011 года Министр природных ресурсов и экологии РФ Юрий Трутнев подписал приказ о назначении на должность директора Шорского национального парка (Кемеровская область) Валерия Надеждина (<http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127674>).

На сайте приведена его краткая биография.

Валерий Борисович Надеждин родился 2 августа 1963 г. в г. Семипалатинск (Республика Казахстан).

В 1982 г. получил техническое образование в Семипалатинском автомобильно-механическом техникуме. В 2003 г. окончил Омскую академию Министерства внутренних дел Российской Федерации по специальности "юриспруденция".

Проходил службу в рядах Советской Армии.

В. Надеждин с 1984 г. по 1994 г. работал на различных рабочих специальностях в автотранспортных предприятиях г. Семипалатинска.

С 1995 г. по 2008 г. служил в органах внутренних дел г. Калтан (Кемеровская область).

С 2008 г. по 2009 г. работал на должности мастера производственного обучения профессионального училища №23 в г. Калтан.

С 2009 г. до настоящего времени занимал должность государственного инспектора отдела надзора за охраной, воспроизводством и использованием объектов животного мира и водных биологических ресурсов Департамента по охране объектов животного мира Кемеровской области.

Следует отметить, что ранее, Минприроды опубликовала требования к лицам, подающим заявки на конкурс на замещении должности директора подведомственных ООПТ «Обязательными требованиями к кандидату являются высшее образование (биологическое, экологическое, географическое, лесохозяйственное), опыт работы по специальности, опыт руководящей работы. Учитывается знание специфики деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, особенностей функционирования национальных парков и государственных природных заказников федерального значения, а также законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях» (http://mnr.gov.ru/gossluzhba/detail.php?ID=126356&sphrase_id=58290).

Совершенно очевидно, что г-н Надеждин не соответствует этим требованиям.

Тем не менее, приказ о его назначении подписан.

Помимо Шорского национального парка, новые руководители назначены еще в нескольких федеральных ООПТ. Среди новых руководителей: замглавы Тарумовского района республики Дагестан, директор лесхоза в Карелии, бывший начальник отдела Минэкономразвития (<http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127801>).

6. Коррупционные скандалы, связанные с ООПТ

В этой связи представляется важным отметить еще 1 факт, характеризующий Минприроды и назначенных им руководителей ООПТ.

В начале сентября 2010 г. следственные органы Бурятии возбудили уголовное дело в отношении заместителя директора департамента госполитики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологии Минприроды РФ Михаила Травкина и одного из вновь назначенных руководителей ООПТ директора ФГУ "Прибайкальский национальный парк" Олега Апанасика, которые подозреваются в получении и вымогательстве взятки в крупном размере. По данным следствия, М.Н.Травкин и О.А.Апанасик "при пособничестве и.о. директора ФГУ "Забайкальский национальный парк" Александра Бекетова вымогали взятку в размере 6 миллионов рублей у руководителя подрядной организации, который строил административное здание в НП «Забайкальский» (<http://baikal-daily.ru/news/19/18610/>).

По нашему мнению, после данного случая в единую систему выстраиваются и вызывающие тревогу и возмущение конкретные факты как в кадровой политике

Минприроды, активно обсуждаемые в природоохранном сообществе, так и лоббируемые или поддерживаемые Минприроды России поправки в природоохранное законодательство.

Нарастание количества проблем в организации работы и управлении системой федеральных особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и систематический уход от их решения в течение последних лет позволяют говорить об ошибочности политики Минприроды России в области заповедного дела в целом. В частности нужно отметить неверно выбираемые приоритеты деятельности и вытекающие из них конкретные ошибки, имеющие, вероятно, и коррупционную составляющую.

Минприроды России, постоянно заявляет о том, что намерено усиленно развивать рекреационную инфраструктуру и деятельность (интервью министра Ю.Трутнева, «Комсомольской правде», 28.12.2010; статья «Путевка в тайгу» директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Р.Гизатулина в «Московском комсомольце» № 25245 от 28 декабря 2009 и многие другие), в том числе – путем привлечения инвестиций на территорию федеральных ООПТ, в том числе для развития инфраструктуры – ресторанов и гостиниц.

Безусловно, задача повышения экономической роли и значимости ООПТ в региональном развитии крайне важна, но должна реализовываться и осуществляться с приоритетом сохранения в первую очередь ценности самих ООПТ и объектов охраны, а также исходя из экономических интересов регионального развития страны в целом. С учетом крайне низкой степени развития инфраструктуры туризма в стране в целом, особенно коммуникаций, очевидно, что требуется развитие инфраструктуры экологически ориентированного туризма. Но строительство гостиниц, автопарковок, ресторанов и т.п. должно осуществляться в первую очередь вокруг, а не на территории федеральных ООПТ. На территории самих ООПТ развитие экологического туризма требует создания современных обустроенных маршрутов, экологических троп и остановочных пунктов, т.е. тех объектов, которые вряд ли привлекут заинтересованных в прибыли частных инвесторов.

Экономическая ценность рекреационной деятельности ООПТ нашей страны должна оцениваться в первую очередь через увеличение поступлений в местные и региональные бюджеты, числа рабочих мест, созданных в регионе в целом, а не на территории самих ООПТ. Лоббируемые представителями Минприроды изменения в законодательстве и практике деятельности могут рассматриваться как попытки перераспределения «финансовых потоков» между регионами и Минприроды, в том числе путем создания возможностей для получения взяток и «откатов», а не как попытки финансового обеспечения деятельности заповедников и национальных парков. Необходимо помнить и учитывать, что все арендные платежи от развития инфраструктуры на территории ООПТ поступают в общий доход соответствующих бюджетов, без целевого назначения на осуществление природоохранной деятельности заповедников и национальных парков. Минприроды не смогло преодолеть сопротивление Минфина решить данную проблему, несмотря на поручение от 6 июня 2010 года № Пр-1640 по итогам состоявшегося 27 мая 2010 года заседания Президиума Государственного Совета (пункт о подготовке законопроекта, направленного «на совершенствование законодательства Российской Федерации в области особо охраняемых природных территорий в целях оптимизации системы управления такими территориями и их финансирования»), хотя очевидно, что именно формирование положительной мотивации для развития рекреационной инфраструктуры вне заповедных зон территории национальных парков было бы естественным государственным подходом к решению проблемы развития экологического познавательного туризма на территории национальных парков.

После начала публичного изложения представителями Минприроды России идей о существенной ревизии действующего законодательства об ООПТ с упором на трансформацию природоохранного режима государственных заповедников в режим

обеспечения рекреационного природопользования национальных парков с одновременным снятием природоохранных ограничений на развитие туристической инфраструктуры на территории последних не было проведено ни одного широкого профессионального обсуждения этих идей и подходов на независимом от Минприроды форуме. Хотя специалисты изначально понимали, зачем и для чего «вбрасываются» данные идеи.

Планы вовлечения заповедников в интенсивную хозяйственную деятельность уже реализуются. Первый российский заповедник «Баргузинский» как государственное учреждение не дожидаясь своего юбилея (11 января 2012 года ему и всей заповедной системе России исполняется 95 лет) – приказом Министра Минприроды Ю.Трутнева он объединен в единую управляющую структуру с Забайкальским национальным парком (<http://nature.baikal.ru/files/604/Prikas.jpg>).

Нетрудно понять, что это сделано в преддверии давно продвигаемой Минприроды идеи преобразования заповедников в национальные парки. С учетом того, что согласно разработанным Минприроды поправкам в закон «Об особо охраняемых природных территориях» в национальных парках допускается практически любая хозяйственная деятельность, это может привести к полному уничтожению заповедной системы (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/22-06-2011-oopt/>).

III. Негативные изменения в законодательстве об ООПТ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

В соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), вступившими в силу с 1 апреля 2010 года, государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков лишены права составления протоколов в охранных зонах заповедников и национальных парков и других ООПТ, находящихся в ведении заповедников и национальных парков. Эти изменения фактически лишили инспекторов возможности контролировать прилегающие к заповедникам и национальным паркам территории, что естественно повлекло за собой рост браконьерства и разрушения ценных природных комплексов.

2. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»

В самом конце года общественности стала доступна подготовленная ко второму чтению Комитетом по экологии Государственной Думы и Минприроды новая редакция Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (законопроект № 97705-5).

Поддерживая в целом модернизацию Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», мы считаем необходимым сообщить, что принятие некоторых положений указанных поправок могут серьезно ослабить законодательную защиту особо охраняемых природных территорий и повлечь за собой разрушение охраняемых природных комплексов.

По нашему мнению, наиболее недопустимыми являются следующие положения законопроекта.

1. Лишение органов государственной власти и органов местного самоуправления права создавать иные (прямо не предусмотренные законом) категории и виды особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации особо охраняемые природные территории являются объектами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем, лишение органов государственной власти субъектов РФ устанавливать иные (не перечисленные в

Федеральном законе) категории ООПТ противоречит, по нашему мнению, Конституции Российской Федерации.

2. Возможность (хотя и с оговорками) изменения границ государственных природных заповедников.

В документе указано, что изменение может производиться только «в случае исключения из его состава земельных участков, использование которых по целевому назначению в виду утраты ими особого экологического, научного и иного особо ценного значения невозможно.

Но фактически это означает, что если по какой-то причине (например, поджога или незаконного строительства), участок территории утратил свою ценность, он может быть изъят из территории заповедника на законном основании.

Таким образом, вводится правовое основание для узаконивания незаконной деятельности на территориях заповедников.

По нашему мнению, эта норма содержит положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции.

3. Допустимость строительства, реконструкции, и эксплуатации гостиниц, кемпингов, туристских баз и приютов, детских экологических лагерей, обустроенных туристских стоянок и мест отдыха, объектов общественного питания, а также объектов необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры, включая линейные объекты, обеспечивающие функционирование биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника;

Данный пункт фактически разрешает без каких-либо ограничений строительство объектов туристической инфраструктуры на территориях биосферных полигонов.

Следует отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 6 Законопроекта биосферные полигоны создаются в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, **не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы.**

Строительство туристических объектов, инженерной и транспортной инфраструктуры оказывает серьезнейшее негативное воздействие на окружающую среду, поскольку связано с вырубкой лесов, нарушением ландшафтов, другими тяжкими последствиями.

Таким образом, в законопроекте имеются внутренние противоречия.

Есть серьезные основания полагать, что этот пункт лоббируется структурами, планирующими развитие курортов (в первую очередь горнолыжных) на территориях заповедников, в частности на плато Лагонаки в Кавказском заповеднике (объект всемирного наследия ЮНЕСКО «Западный Кавказ»).

4. Возможность преобразования заповедника в национальный парк.

Несмотря на то, что в данной редакции случаи, в которых возможно преобразование заповедников в национальные парки, ограничены, приведенные формулировки оснований преобразования заповедника в национальный парк:

(исторически сложившиеся особенности режима государственного природного заповедника не соответствуют требованиям настоящего Федерального закона;

возможность более эффективного сохранения естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия природных комплексов и объектов в границах единой особо охраняемой природной территории, площадь которой в два и более раза превышает площадь преобразуемого государственного природного заповедника), неконкретны, характеризуются неопределенностью условий или оснований принятия решения.

Реализация этих положений может не только привести к разрушению природных комплексов и объектов, но и ставит под сомнение само существование российских заповедников как уникальной категории ООПТ. Есть основания полагать, что за этими

поправками стоят конкретные бизнес-структуры, планирующие развитие хозяйственной деятельности в заповедниках, особенно в рекреационно-привлекательных регионах (таких как Кавказ, Южный Урал или Алтай).

По нашему мнению, эта норма содержит положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции.

5. Возможность изъятия земель национальных парков.

6. Возможность строительства практически любых объектов в любых зонах национальных парков по решению Правительства Российской Федерации (статья 14 предлагаемой редакции закона).

Указанные положения, по нашему мнению, могут повлечь за собой тяжелейшие последствия для всей системы.

С учетом того, что за указанными поправками с большой вероятностью стоят коммерческие интересы представителей крупного бизнеса, связанные с использованием заповедных земель, нельзя исключить коррупционную составляющую при их разработке.

Первые попытки законодательного закрепления ослабления режима ООПТ уже реализуются на практике.

Федеральным законом от 30.11.2011 N 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

1. в статье 7 «Задачи государственных природных заповедников»:

подпункт "г" дополнен словами "и развитие познавательного туризма";

подпункт "е" пункта 2 статьи 9 «режим государственных природных заповедников». дополнен словами "и развитие познавательного туризма";

Фактически это означает введение познавательного туризма в задачи государственных природных заповедников. На территориях государственных природных заповедников допускаются фактически любая деятельность, направленная на развитие познавательного туризма.

Следует отметить, что поскольку понятие "познавательный туризм", в Российском законодательстве не определено, это может стать еще одним способом разворовывания земель (например, под коттеджи).

22 декабря 2011 года Правительство России распоряжением № 2322-р утвердило Концепцию развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, а также план мероприятий по реализации Концепции (<http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=11058>). Согласно этой концепции, на ООПТ, включая заповедники, (в концепции раздел 10) прямо предусмотрено развитие сети мини-гостиниц, гостевых домов, под чем, естественно, могут маскироваться коттеджи. А в плане реализации Концепции (п.43) предусмотрена разработка пакета экскурсионных программ для каждого(!) заповедника и парка.

Таким образом, эти изменения создают правовые основания для вовлечения заповедников (включая включенные в границы участков всемирного наследия) в интенсивную туристическую деятельность, включая застройку их территории рекреационными объектами.

Статью 10 «государственные природные биосферные заповедники» дополнены пунктами 4 и 5 следующего содержания:

«4. На специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними

объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации для каждого биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника.

5. Земельные участки, необходимые для осуществления деятельности, указанной в пункте 4 настоящей статьи, могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

Порядок подготовки и заключения договоров аренды земельных участков, расположенных в границах специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участков биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника, устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти»;

Фактически, это означает разрешение строительства спортивных и туристических комплексов на территориях биосферных полигонов заповедников, включенных в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО, функционирующих в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (Man and Biosphere MAB).

Эти поправки пролоббированы ОАО «Курорты Северного Кавказа» для того, чтобы легализовать строительство курорта Лагонаки на территории Кавказского биосферного заповедника, входящего в территорию участка всемирного природного наследия «Западный Кавказ». (http://ncrc.ru/e/news/index.php?id_4=343).

Строительство этого горнолыжного курорта приведет не только к разрушению ценнейших природных объектов плато, но и к нарушению международных обязательств России, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, о чем Комитет всемирного наследия уже предупредил Российскую сторону в решении 35 сессии. Реализация этого проекта может отрицательно сказаться и на всех планах развития туризма на Кавказе, поскольку экологически ответственные зарубежные инвесторы могут отказаться участвовать в проектах, которые разрушают мировое наследие.

Однако, они распространяются и на все более чем 40 биосферных резерватов ЮНЕСКО.

Правительством России уже подготовлен проект распоряжения, согласно которому, помимо строительства горнолыжных комплексов в Кавказском заповеднике, планируется размещение гостевых домов, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры на биосферном полигоне Баргузинского заповедника (Участок всемирного наследия «Озеро Байкал») (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/30-01-2012-Davos-Northern-Caucasus-Resorts/>).

3. В статье 15 «Режим национальных парков»:

а) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением:

в) рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров;

в подпункте «д» пункта 2 слова "не связанных с функционированием национальных парков» заменить словами "за исключением объектов, размещение которых предусмотрено пунктом 1 настоящей статьи, объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населенных пунктов»;

Фактически это означает, что на территориях национальных парков (кроме заповедной и особо охраняемой зон) допускается строительство любых рекреационных, туристических и спортивных объектов и соответствующей инфраструктуры без какого-либо дополнительного разрешения (в соответствии с предыдущей редакцией для этого

требовалось распоряжение Правительства РФ), а также любых объектов (в том числе линейных сооружений), для обеспечения функционирования населенных пунктов в границах национальных парков.

Характерно, что Минприроды России продолжает настаивать, что указанные поправки необходимо принять именно в такой редакции.

Письмом от 31.01.2011 № 12-47/1247 уже упоминавшийся директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Р.Р.Гизатулин (ныне заместитель Министра) не отрицает большинства из перечисленных положений законопроекта, однако выражает им полную поддержку.

Таким образом, он публично поддержал законопроект, направленный на разрушение заповедной системы России.

В целом, необходимо подчеркнуть, что действия органов власти различных уровней в отношении заповедной системы России, особенно принятие подготовленных Минприроды и Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы поправок в закон об ООПТ могут привести к тому, что к столетию заповедной системы она может быть полностью разрушена.

Это, в свою очередь, может повлечь за собой резкое ухудшение экологической обстановки во многих регионах России и окончательно испортит экологический имидж России как государства, сознательно разрушающего уникальные уголки природы и нарушающего взятые на себя международные обязательства.

Изложенные факты красноречиво свидетельствуют, что Минприроды России оказалось неспособным системно решать общепризнанные проблемы в управлении, функционировании и финансировании деятельности ООПТ.

В этой связи, очевидно, назрела ситуация, когда целесообразно рассмотреть вопрос о возможности создания специального федерального органа исполнительной власти в области управления особо охраняемыми природными территориями, предоставив возможность Минприроды сконцентрироваться на выработке государственной политики и нормотворческой деятельности в сфере ответственности Министерства. В условиях отсутствия коррупционных рисков, связанных с искушениями, связанными с управлением 2% территории наиболее привлекательных природных уголков нашей страны, есть надежда, что и нормотворческая деятельность министерства станет более эффективной.

3. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года

22 декабря 2011 года Правительство России распоряжением № 2322-р утвердило Концепцию развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, а также план мероприятий по реализации Концепции (<http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=11058>, <http://www.rg.ru/2012/02/28/stepanickiy.html>).

Сам по себе факт появления такого программного документа в сфере развития системы ООПТ не может не радовать.

Нельзя не отметить, что до 2020 года планируется существенное расширение сети ООПТ. Должно быть создано 11 заповедников и 31 национальный парк.

В остальном, же Концепция и План вызывают много вопросов.

Во-первых, Концепция в утвержденной редакции не соответствует существующим реалиям (видимо, из-за того, что подготовка ее осуществлялась слишком долго).

В частности, предусмотренное Концепцией создание федеральных заказников «Долина дзерженов» и «Позарым» произошло еще до ее утверждения.

С другой стороны, предусмотренное планом создание в 2011 году национального парка «Берингия» уже не состоялось.

При этом, реальное выполнение Плана (в части создания новых федеральных ООПТ) вызывает большие сомнения. Так, предусмотренные планом заповедники «Ингерманландский» и «Шайтан-Тау», национальные парки «Берингия», «Ладожские шхеры», «Онежское Поморье» должны были быть созданы еще до конца 2010 года. Создание под различными причинами затягивалось, а в 2011 году вообще не было создано ни одного заповедника или национального парка. В связи с этим, есть основания полагать, что и в 2012 году эти ООПТ созданы не будут.

Некоторые ценные территории, первоначально включавшиеся в План, из него исключены (как например кластер «Кумир» заповедника «Тигеревский», создание которого предусмотрено Схемой территориального планирования Алтайского края, утвержденной постановлением Администрации края от 27 октября 2009 г. N 445).

Во-вторых, основной упор в Концепции делается на развитие туризма (при этом, путаются понятия - в одном месте "познавательный туризм", в другом "экологический"). При том, что ни то, ни другое понятие в законодательстве не определены, это может стать еще одним способом разворовывания земель (например, под коттеджи), только на этот раз на ООПТ (в концепции (раздел 10) прямо предусмотрено развитие сети мини-гостиниц, гостевых домов, под чем, естественно, могут маскироваться коттеджи. А в плане реализации Концепции (п.43) предусмотрена разработка пакета экскурсионных программ для каждого(!) заповедника и парка.

Концепцией также предусмотрено изменение законодательства об ООПТ, в том числе в части установления возможности изменения границ заповедников, а также перевода заповедников в национальные парки.

Концепцией предусматривается уточнение категорий ООПТ, по факту означающее лишение органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления устанавливать иные (прямо не предусмотренные законом) категории ООПТ. С учетом того, что в значительной части регионов России создано большое количество таких ООПТ, это приведет к существенному сокращению площадей ООПТ, при этом многие ценные территории лишатся охранного статуса.

То есть, в Концепции закрепляются те планы изменения законодательства об ООПТ, которые могут привести к разрушению всей заповедной системы России (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/10-01-2012-the-end-of-oopt/>).

Концепцией предусмотрено усиление кадровой политики в системе заповедников и национальных парков, в частности предложено «расширять практику выдвижения на руководящие должности лиц, уже имеющих опыт работы в системе особо охраняемых природных территорий».

Однако, все последние годы, Минприроды назначало на должность руководителей заповедников и национальных парков лиц, не имеющих никакого отношения к системе. Так, в конце 2011 года Минприроды продолжает пополнять руководство заповедников и нацпарков некомпетентными людьми. Среди новых руководителей — замглавы Тарумовского района республики Дагестан, директор лесхоза в Карелии, бывший начальник отдела Минэкономразвития и др (<http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=127801>).

Назначения на должности руководителей федеральных ООПТ «эффективных менеджеров» привели к нескольким громким скандалам, в частности в Прибайкальском национальном парке (<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/blogs/green-planet/blog/36729/>) и Приокско-Террасном государственном природном биосферном заповеднике (http://www.danki.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=121:--2&catid=3). На обоих ООПТ значительная часть сотрудников была вынуждена обратиться к высшему руководству с требованием прекратить незаконные действия директоров. Проведенные проверки выявили огромное количество нарушений в деятельности руководителей ООПТ, однако никаких мер к ним со стороны руководства Минприроды не принято, а сотрудники,

подписавшиеся под обращениями, подвергаются репрессиям и большая часть из них уволена. Следует отметить, что в отношении обоих директоров возбуждены уголовные дела, однако они продолжают работать в своей должности.

Конфликт зреет и в Дарвинском заповеднике. Новый директор М. Макаров вновь принял на работу замом по охране С.Соловьева, который был уволен при прежнем директоре в связи с организацией браконьерских охот и рыбалки. В интернете опять появляется такая реклама: «Одной из VIP-услуг нашего рыбацкого клуба является получение разрешений на организацию рыбалки на территории Дарвинского государственного заповедника»

Ну и самое главное, финансирование реализации Концепции предусмотрено за счет федерального бюджета «и иных не запрещенных законом источников», предусмотренных законом о федеральном бюджете (то есть никаких дополнительных средств не предусмотрено).

Кстати, к материалу, опубликованному в «Российской газете», приложен график, который показывает, что в 2012 году объем финансирования ООПТ составит в среднем... 4 триллиона рублей! На самом деле в бюджете речь идет о миллиардах. Этот маленький факт характеризует общее безалаберное отношение к происходящему в заповедной системе.

Кратко проанализируем, что же предусматривает для федеральных ООПТ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов».

Всего, на финансирование природоохранных учреждений выделено 5 315 656,4 тыс. рублей.

Можно предположить, что все эти суммы пойдут на нужды заповедников и национальных парков (хотя в этом есть определенные сомнения).

Далее, попробуем провести краткий анализ финансовых нужд заповедников и национальных парков.

В настоящее время, на территории России существует 102 заповедника и 42 национальных парка.

Кроме того, еще 8 заповедников и национальных парков планируется создать в 2012 году (включая и «Берингию», которая должна была быть создана в 2011 г.).

По нашим расчетам, общая выделяемая на нужды федеральных ООПТ сумма с учетом потребностей заповедников и национальных парков составляет 18.400.000.000 рублей.¹

Конечно, это значительная сумма (в 4 раза больше выделяемой на эти средства бюджетом).

Но если сравнить ее с инвестиционными проектами, решение о реализации которых принято в России в последние годы, картина кардинально меняется.

¹ Если предположить, что во всех этих ООПТ работают 100 человек, которые получают среднюю зарплату 30000 рублей в месяц, то на их содержание (с учетом начислений на зарплату, увеличивающих сумму примерно в 1,5 раза) необходимо $30000 \cdot 1,5 \cdot 100 \cdot 12 = 8.208.000.000$ рублей.

Помимо этого, необходимо еще суммы на оперативные расходы (ГСМ, кап.строительство, ремонт зданий и сооружений, закупка техники, инвентаря, аренда помещений, оружие, спец.одежда, транспорт, полевые и командировочные сотрудникам). Предположим, что на все эти нужды каждому заповеднику в год выделяется в среднем 50.000.000 рублей (скорее всего, это значительно больше, чем реально необходимая сумма).

Тогда к указанной сумме добавится еще **7.600.000.000** рублей.

К этому необходимо добавить, что значительная часть ООПТ находится в труднодоступных районах, где необходимо использование вертолета.

Предположим, таких заповедников и национальных парков половина (то есть около 75).

Средняя стоимость вертолетного времени 120000 рублей в час.

Для того, чтобы сотрудники этих ООПТ смогли каждую неделю 6 часов в день использовать вертолет им понадобится еще **2.592.000.000** рублей

Так, на подготовку к саммиту АТЭС в 2012 году во Владивостоке выделено почти 240 млрд. рублей (<http://goo.gl/WtNzq>).

Сотрудничество со странами АТР безусловно важно, но в то, что если бы сумма на строительство объектов саммита была на порядок меньше, перспективы этого сотрудничества были менее радужными, верится с трудом.

На подготовку и проведение Олимпиады в Сочи выделено по официальным данным (постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 991) выделено 223,5 млрд. рублей. Впрочем, эта сумма, видимо, увеличена на порядок, ведь только на строительство совмещенной железной и автомобильной дороги Адлер – Красная Поляна (при строительстве которой уже незаконно уничтожены целые популяции реликтовых краснокнижных деревьев – самшита колхидского и лапины крылоплодной еще в 2009 году предполагалось выделить 242 млрд. рублей (<http://www.willan.ru/news/2009/02/02/4/>). По данным агентства ИноСМИ «общая стоимость строительных работ для Зимних Олимпийских игр 2014 года в Сочи взлетела на новый уровень до отметки в 1,4 триллиона рублей» (<http://www.inosmi.ru/economic/20120228/187072004.html>)

Только разработка проектной документации проекта Центральной кольцевой автомобильной дороги в Московской области (ЦКАД), стоит более 8 млрд. (http://www.minregion.ru/invest_phound/invest_project/), а ориентировочная стоимость самой дороги 469 млрд рублей (<http://goo.gl/OsmQ7>). И это при том, что большинство экспертов считает эту дорогу экономически бессмысленной (http://www.mosgeoplan.ru/PS/article_ckad.php), а с учетом того, что ее строительство приведет к уничтожению до 7 % лесов Подмосковья – экологически крайне опасной (<http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=22&t=6133>).

При этом, почти девять миллиардов рублей из выделенных на проектирование были украдены, причем украденные деньги использовались для финансирования националистических организаций. Соответствующее уголовное дело было возбуждено Следственным управлением ФСБ РФ 30 ноября 2011 года (<http://goo.gl/rX65t>)

Ну и нельзя не упомянуть, что 31 августа 2011 г. Премьер-министр В. Путин подписал распоряжение № 1522-р, предусматривающее строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва – Санкт-Петербург.

Эта дорога, стоимость которой по оценке ее создателей составит 1,2 триллиона рублей (!!!), и которую уже 1 раз почти начали строить, несмотря на протесты экологической общественности, до сих пор является символом воровства бюджетных средств (<http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=10258&view=unread#unread>). А зачем нужно тратить на эту дорогу такие средства сейчас, когда налажено движение скоростных поездов «Сапсан» по существующей дороге, вообще объяснить невозможно (если, конечно, основная цель проекта - не украсть побольше денег из бюджета).

Находятся средства и на проекты, разрушающие сами ООПТ. Так, например, проект строительства горнолыжного курорта «Лагонаки» на территории Кавказского заповедника - объекта всемирного наследия «Западный Кавказ» составляет 7.600.000.000 рублей (<http://www.fimip.ru/project/1172>).

В "скромную" сумму в 250.000.000 рублей обойдется бюджету проектирование дороги к несуществующей метеостанции на территории Кавказского биосферного заповедника (<http://ewnc.org/node/7514>), которая на самом деле должна пройти к очередной правительственной резиденции "Лунная поляна", уничтожив уникальные леса из краснокнижного самшита Колхидского (<http://www.svobodanews.ru/content/article/24355159.html>)

На все эти мегапроекты средства в стране нашлись.

Если бы Правительство России на деле заботилось о своем национальном достоянии (коим по его же заявлению является система ООПТ), оно смогло бы найти столь небольшие в масштабах страны средства.

Однако, этого не сделано, в результате, государство обрекает ООПТ на нищенское существование, фактически заставляя их самим зарабатывать

недостающие средства и снимая с себя ответственность за состояние системы. Ни на это ли на самом деле и направлена Концепция и предусмотренные ей изменения законодательства?

С учетом приведенных фактов, можно резюмировать общие проблемы ООПТ в настоящее время:

Общие проблемы федеральных ООПТ.

1. Резкое ослабление законодательной защиты:

- *Массовые попытки строительства в национальных парках;*
- *Ликвидация охранных зон многих заповедников под предлогом того, что они созданы не Правительством РФ;*
- *Изменения в закон об ООПТ, допускающие изъятие земель любых ООПТ, в том числе заповедников;*
- *Лишение заповедников и национальных парков прав штрафовать за экологические правонарушения.*

2. Разрушение системы управления:

- *Отсутствие в Минприроды России отдельной специализированной структуры по управлению федеральными ООПТ (сейчас - 1 отдел, лишенный основных управленческих полномочий);*
- *Финансирование государственной системы ООПТ по остаточному принципу, что приводит:*
 - а) *к развалу ООПТ на местах;*
 - б) *толкает на то, чтобы деньги зарабатывались за счет незаконного использования ресурсов;*
- *Слабость и беспринципность руководства Минприроды, которое готово по любому указанию сверху согласовать практически любую деятельность в границах федеральных ООПТ;*
- *Отсутствие взаимодействия федеральных ООПТ с региональными властями, в результате чего ООПТ воспринимаются как чужеродные объекты и неиспользуемые ресурсы;*
- *Беззубость и коррумпированность государственной экологической экспертизы.*

Общие проблемы региональных ООПТ.

1. Законодательные проблемы:

- *Несоответствие законодательства об ООПТ Земельному, Лесному и пр. законодательству, что во многих регионах дает основание говорить о невозможности создания региональных ООПТ на федеральных землях;*
- *Отсутствие в федеральном законодательстве порядка охраны региональных ООПТ, и отсутствие в большинстве регионов законодательных норм, восполняющих этот пробел;*
- *Допустимость реализации различных видов лесопользования, не связанных с рубкой (добыча полезных ископаемых, строительство линейных сооружений) на лесных ООПТ, если это прямо не запрещено режимом (раньше для этого требовался перевод в другую категорию земель, для чего было нужно решение Правительства РФ).*

2. Проблемы управления:

- *Отсутствие в большинстве регионов специализированных органов управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима);*
- *Развал системы государственного контроля за ресурсами (лесного, охотничьего), который ранее занимался, в том числе контролем на региональных ООПТ;*

- Неучет региональных ООПТ или их режима в документах территориального планирования, материалах лесоустройства, разрабатываемых Лесных планах субъектов РФ, лесохозяйственных регламентах (в большинстве тех, которые доступны сейчас, в нарушение Лесного кодекса региональные ООПТ не отнесены к соответствующей категории защитных лесов);

- Сложности с созданием новых (а в некоторых регионах - и существованием) региональных ООПТ на федеральных землях.

IV. Выводы и Предложения

1. Уникальная, одна из самых развитых в мире, сеть особо охраняемых природных территорий России в настоящее время находится в крайне тяжелом состоянии.

2. Постоянно имеют место попытки изъятия, изменения границ, режима охраны, или вовлечения иным способом в интенсивную хозяйственную деятельность наиболее ценных природных территорий и объектов.

3. Все указанные попытки осуществляются по инициативе или при поддержке Минприроды России, что обусловлено институциональным конфликтом интересов внутри ведомства, отвечающего и за использование природных ресурсов, и за управление ООПТ, а также коррумпированностью чиновников Минприроды.

Эти факты красноречиво свидетельствуют о том, что Минприроды России не в состоянии эффективно управлять системой ООПТ России.

3. Изменение законодательства, касающегося ООПТ, имеет тенденцию ослабления их законодательной защиты.

В связи с изложенным предлагается незамедлительно принять следующие меры:

1. Отказаться от всех планов изъятия, изменения границ, режима охраны, или вовлечения иным способом в интенсивную хозяйственную деятельность наиболее ценных природных территорий и объектов, в том числе:

- в 2012 году прекратить работу Байкальского ЦБК в разомкнутом режиме (со сбросом сточных вод в Байкал) и начать реализовывать альтернативные варианты решения социальных проблем г. Байкальска;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством газопровода "Алтай" в Китай через участок всемирного природного наследия "Золотые горы Алтая" (природный парк "Зона покоя Укок") и начать проработку альтернативных вариантов поставок газа;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с геологической съемкой, разведкой и добычей полезных ископаемых, в границах национального парка "Югыд ва" и Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством горнолыжных курортов, а также связанной с ними инфраструктуры, на территориях заповедников Кавказа и разработать планы развития туризма на Кавказе вне границ заповедников, установленных на настоящий момент;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством физкультурно-оздоровительного комплекса и других рекреационных объектов, а также дорог и других линейных сооружений к ним на территории заказника "Большой Утриш" и включить территории и акватории, где предполагается размещения этих объектов, в состав заповедника или его охранной зоны с запретом всякого строительства;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с разведкой и добычей нефти в акватории национального парка "Русская Арктика", государственного природного

заказника федерального значения «Ненецкий» строительства нефтепровода через территорию государственного природного заповедника «Ненецкий»;

- не допускать подобных случаев в дальнейшем.

2. Поручить Минприроды пересмотреть решения о назначении указанных выше директоров заповедников и национальных парков. Обеспечить широкое обсуждение специалистами в области заповедного дела назначений руководителей подведомственных Минприроды России ООПТ.

3. Обеспечить объективное и всестороннее расследование фактов коррупции со стороны чиновников Минприроды России и руководителей подведомственных им ООПТ (включая приведенные выше) и привлечение виновных (включая руководителей ООПТ) к установленной законодательством ответственности.

4. Не допустить принятия поправок к законопроекту № 97705-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в редакции, содержащей указанные в данном обзоре положения и обеспечить широкое общественное обсуждение новой редакции Закона об ООПТ с общественностью и специалистами в области заповедного дела.

5. В целях оптимизации государственного управления ООПТ России, выработки соответствующей государственной политики, создать в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации (по аналогии с Федеральным агентством лесного хозяйства и Федеральным агентством по рыболовству) федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям, с наделением его полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области организации и функционирования ООПТ, осуществлению государственного контроля в области организации и функционирования ООПТ, а также управлению ООПТ федерального значения.