

РЕКОМЕНДАЦИИ
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
по итогам 29-го выездного (132-го) заседания
в Иркутской области 25-28 февраля 2019 г.

25 - 28 февраля 2019 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел 29-е выездное заседание в Иркутской области.

В рамках выездного заседания члены Совета провели прием граждан в Братске и Иркутске, встретились с представителями правозащитных и экологических общественных организаций, Общественной палаты Иркутской области, посетили детские, медицинские и социальные учреждения в Ангарске, Братске и Иркутске, исправительные колонии, следственные изоляторы и изолятор временного содержания.

В рамках выездного заседания члены Совета также посетили объекты туристической инфраструктуры на берегу Байкала, т.н. «Белого моря» и на о. Ольхон, места санитарных рубок в районе Голоустинского тракта, противопожарный разрыв в районе Усолья, короотвалы, шламонакопители и очистные сооружения Байкальского целлюлозно-бумажного комбината. Экспертами Совета был произведен осмотр объектов обращения с твердыми коммунальными отходами в г. Иркутске, а также площадки строительства завода по розливу воды в пос. Култук Слюдянского района.

В ходе работы в регионе были проведены «круглые столы» по вопросам соблюдения социальных и экологических прав граждан, поддержки некоммерческих организаций, сохранения объектов архитектурного наследия и решения проблем аварийного и ветхого жилья.

В ходе выездного заседания состоялись «круглые столы» по практике и перспективам социальной политики и по развитию медиации (примирительных процедур) в социальной сфере, по результатам которых были сформулированы многочисленные предложения по изменению законодательства и практики.

По итогам выездного заседания Совет принял настоящие Рекомендации.

Раздел I. В части соблюдения экологических прав жителей Иркутской области

1. Ситуация с управлением лесами в Иркутской области

1.1. Проблемы охраны лесов от пожаров и лесонарушений

Ситуацию с охраной лесов от пожаров и лесонарушений в Иркутской области нельзя назвать благополучной. По данным Минприроды России и Рослесхоза, более 2/3 всех объемов и случаев незаконных рубок в России приходится на этот регион. По данным информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров ИСДМ-Рослесхоз (формы 4-ИСДМ), за период 2016-2018 гг. на Иркутскую область пришлось 9,4% от общей площади, пройденной лесными пожарами в Российской Федерации. По данным международной организации Global Forest Watch, основанной на данных дистанционного мониторинга Земли, за 12 лет после вступления в силу Лесного кодекса РФ и передачи лесных полномочий субъектам РФ потеря древостоя в Иркутской области произошла на площади около 6 млн. га – в среднем, вчетверо больше лесов, чем в результате сплошных рубок.

Эти данные однозначно свидетельствуют о том, что в Иркутской области не обеспечивается приемлемый уровень охраны лесов ни от нарушений лесного законодательства, ни от пожаров и других бедствий. Основной причиной этого являются ошибки, допущенные при реформировании федерального лесного законодательства в 2004-2006 гг., и при последующей организации передачи регионам федеральных лесных полномочий. Лесные полномочия были переданы Иркутской области с 1 января 2007 г., полномочия по тушению лесных пожаров - с 1 января 2005 г., без достаточного финансирования и без реальной правовой возможности формирования эффективной системы государственного управления лесами за счет доходов от их использования.

В частности, по данным Министерства лесного комплекса Иркутской области, "на выполнение полномочий по тушению лесных пожаров, переданных на уровень региона, из федерального бюджета при необходимой сумме в 1 млрд. 529 млн. руб. выделено всего 15,5% средств". Таким образом, для одного только полноценного тушения лесных пожаров, по данным регионального министерства, не хватает примерно 1,3 млрд. руб. бюджетного финансирования. По оценкам экспертов для обеспечения минимально приемлемого уровня финансирования переданных Иркутской области лесных полномочий, годовой размер лесных субвенций этому субъекту РФ должен быть увеличен примерно на 1,5 млрд. руб., до 2,65 млрд. руб. При сохранении существующего уровня финансирования переданных Иркутской области

лесных полномочий, в частности – по борьбе с лесными пожарами, неизбежно дальнейшее ухудшение ситуации, отток оставшихся профессиональных кадров из лесного хозяйства, рост потерь лесов от пожаров, вредителей, болезней и воровства, и новые пожарные катастрофы.

Следует отметить, что в этом отношении Иркутская область не уникальна – примерно такой же уровень недофинансирования переданных субъектам РФ лесных полномочий наблюдается и в остальных регионах таежной зоны, в особенности в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

Недофинансирование переданных Иркутской области лесных полномочий является одним из важнейших мотивов к совершению должностными лицами различных правонарушений с целью получить дополнительные средства для сохранения кадров или для элементарного выживания. По словам специалистов лесного хозяйства, с которыми встречались члены Совета и эксперты Постоянной комиссии по экологическим правам, обычная заработная плата впервые принятого на работу инспектора лесной охраны в Иркутской области составляет около 18 тыс. руб. в месяц – такого уровня оплаты труда очевидно не хватит для обеспечения минимально достойного уровня жизни без необходимости поиска дополнительных средств к существованию. По данным Иркутскстата, средняя заработная плата в январе 2019 г. по области составила 41 803,4 руб. в месяц.

Проблемы, связанные с недофинансированием, усугубляются неадекватными решениями и действиями областного уровня. В частности, в Иркутской области сложилась практика массового искажения и сокрытия сведений о лесных пожарах, ведущая к несвоевременному и недостаточному принятию мер по их тушению на ранних стадиях, и в конечном итоге – к развитию крупномасштабных лесопожарных катастроф. Эта практика наиболее характерна для северных районов области (в том числе т.н. "зон контроля лесных пожаров", где по действующему законодательству допускается отказ от их тушения), но распространена и в других частях региона.

Так, 1 сентября 2016 г. в официальной сводке ФБУ "Авиалесоохрана", основывающейся на данных региональных диспетчерских служб, было отмечено, что в Иркутской области имеется 1 пожар на землях лесного фонда на площади 5 га (при этом согласно форме 4-ИСДМ за эту же дату в Иркутской области имелось 7 лесных пожаров площадью 44 021 га). 9 сентября 2016 г. в сводке Авиалесоохраны по-прежнему числился один пожар, в 4-ИСДМ – 38 пожаров. 20 сентября 2016 г. количество лесных пожаров по Иркутской области в сводке Авиалесоохраны достигло максимума: 24 на землях лесного фонда и 4 на землях ООПТ, общей площадью 1 020 га (согласно 4-ИСДМ, в этот день в Иркутской области имелось 183 лесных пожара общей площадью

472 341 га). Наконец, 4 октября 2016 г. действовавшие в Иркутской области лесные пожары из официальных сводок Авиалесоохраны исчезли: по официальным данным, пожары в этом регионе прекратились, а согласно форме 4-ИСДМ, напротив, достигли своего максимума: в регионе имелся 231 лесной пожар общей площадью 646 210 га.

Таким образом, одна из крупнейших лесопожарных катастроф последних лет в Байкальском регионе органами управления лесами Иркутской области была практически не была отражена в официальном учете. Соответственно, не принимались и должные меры по тушению этих пожаров, поскольку невозможно направлять сколько-нибудь существенные силы и средства на борьбу с официально не существующими крупными лесными пожарами. При этом из-за чрезвычайно сильного задымления были отменены занятия в школах Братска, Усть-Илимска и некоторых районов области, на время прекращалась поставка нефти в трубопровод ВСТО, дым приводил к серьезным проблемам в работе автомобильного и водного транспорта, создавал значительные угрозы жизни и здоровью людей.

Примерно по такому же сценарию в Иркутской области развивались весенне-летняя лесопожарная катастрофа 2016 года, и летняя лесопожарная катастрофа 2017 года.

Особо необходимо отметить крупный пожар, действующий на одной из крупнейших в мире свалок древесных отходов, расположенной в квартале 214 Осетровской дачи Осетровского участкового лесничества вблизи города Усть-Кут. Пожар возник в 2014 году и продолжается до настоящего времени. Из-за огромного объема отходов (опилок и кусковых отходов древесины от лесопильных производств города) потушить пожар имеющимися в регионе силами не представляется возможным, пока были лишь приняты меры, предотвращающие распространение этого пожара на прилегающие леса и город. При северо-восточном ветре этот пожар может создавать опасное для жизни и здоровья людей задымление (расстояние от горящей свалки до города составляет около 7 км).

Обширные территории на севере и востоке Иркутской области (в Катангском, Бодайбинском, Мамско-Чуйском, Киренском и Казачинско-Ленском районах), а также на юго-западе (в Нижнеудинском и Заларинском районах) отнесены к т.н. "зонам контроля лесных пожаров", где допускается отказ от тушения лесных пожаров. Согласно п. 5.1 Правил тушения лесных пожаров¹, зоны контроля лесных пожаров устанавливаются органами исполнительной власти "в зоне осуществления лесоавиационных работ в лесах,

¹ утв. приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313.

расположенных на труднодоступных и удаленных территориях". В Иркутской области в зоны контроля включены значительные площади эксплуатационных лесов, в том числе лесов, предоставленных в аренду для заготовки древесины, а также населенные пункты (например, пгт Мама, пос. Ербогачен и др.) и крупнейшие объекты инфраструктуры (БАМ, нефтепровод ВСТО и др.).

Таким образом, фактически часть выделенных в Иркутской области "зон контроля" представляет собой доступные и интенсивно используемые леса, которые к таким зонам относиться не должны. Это создает дополнительные риски для объектов инфраструктуры и вовлеченных в хозяйственную деятельность лесов, и самое главное, для населенных пунктов, поскольку отказ от тушения на ранних стадиях развития пожара многократно увеличивает связанные с ним угрозы и риски в дальнейшем.

Выводы членов Совета и экспертов Постоянной комиссии по экологическим правам, сделанные в рамках выездного заседания в феврале 2019 г., полностью подтвердились в июле того же года, когда катастрофические лесные пожары в смежных районах Иркутской области, Красноярского края и Республики Саха (Якутия) привели к задымлению обширной территории, включающей в себя практически всю Сибирь и часть Урала. Задымление создало угрозу здоровью и жизни миллионов людей, в первую очередь граждан с хроническими заболеваниями органов дыхания, сердечно-сосудистой системы, детей, лиц пожилого возраста. Пожары и задымление в этих трех субъектах РФ стали одной из важнейших экологических проблем 2019 г., вызвавших возмущение и протесты со стороны российского общества.

Абсолютное большинство пожаров, вызвавших это задымление (90-98% по площади на разных этапах развития лесопожарной катастрофы) пришлось на "зоны контроля лесных пожаров", в которых по действующим Правилам тушения лесных пожаров их разрешается не тушить. Главной причиной того, что пожары разрослись до масштабов, при которых их практически невозможно потушить, стало именно то, что на ранних этапах их развития были приняты решения об отказе от тушения. Главными причинами принятия этих ошибочных решений, по всей видимости, стали существенное недофинансирование переданных Иркутской области лесных полномочий и плохое администрирование.

После выездного заседания в Совет поступило письмо Министерства лесного комплекса Иркутской области², в котором рассматриваются некоторые дополнительные проблемы, связанные с охраной лесов, и даются некоторые предложения по улучшению ситуации. В частности, предлагается внести

² письмо от 11 марта 2019 г. № 02.91-2378/19.

изменения в Лесной кодекс РФ в части возложения на лесопользователей полного спектра обязанностей по охране (в том числе осуществлению мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров), защите, воспроизводству лесов на используемых ими лесных участках, а также по осуществлению ими лесного контроля, в том числе выявлению и пресечению незаконных рубок лесных насаждений. Кроме того, Министерство предлагает дополнить Лесной кодекс РФ нормой, предусматривающей возможность деятельности лесопользователей по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений лесного законодательства, в том числе незаконных рубок, в форме т.н. "производственного лесного контроля" на лесных участках, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование.

Совет полагает, что часть предложений Министерства может быть реализована только путем коренного пересмотра не только лесного, но и смежного законодательства, а для этого необходим тщательный и всеобъемлющий анализ правоприменительной практики. Такой анализ мог бы быть проведен в рамках работы по подготовке концепции нового Лесного кодекса РФ в соответствии с поручением Председателя Правительства РФ от 22 февраля 2019 г., адресованным Минприроды России, Минюсту России, Минэкономразвития России и Минфину России. При этом предложения, касающиеся производственного лесного контроля, могут быть реализованы на уровне одного лесного законодательства, и представляются заслуживающими поддержки. Совет отмечает, что этот вопрос уже прорабатывался Минприроды России и Рослесхозом 5 лет назад, но впоследствии эта работа была остановлена.

1.2. Проблемы воспроизводства лесов

Существующая в Иркутской области и других регионах таежной зоны Российской Федерации система обращения с лесами не обеспечивает эффективного воспроизводства хозяйственно ценных лесов, в первую очередь хвойных, наиболее востребованных переработчиками и лесозэкспортерами. Результаты воспроизводства лесов зависят в первую очередь от своевременности и качества ухода за молодняками (до достижения ими 15/20-летнего возраста). При отсутствии правильного ухода лесовосстановление в абсолютном большинстве случаев не приводит к формированию хозяйственно ценных лесных насаждений. Лесовосстановление в Иркутской области в 2018 г. было выполнено на площади в 123,6 тыс. га, и в прошлые годы выполнялось на сопоставимых площадях. В среднем на каждом восстановленном участке леса требуется двукратное проведение ухода за молодняком – т.е. для эффективного лесовосстановления ежегодная площадь рубок ухода в молодняках должна составлять около 250 тыс. га. В 2018 г. в Иркутской области она составила

42,8 тыс. га, то есть 1/6 часть от требуемого объема. При таком соотношении площадей лесовосстановления и ухода неизбежно дальнейшее ухудшение качественных показателей лесов, смена наиболее ценных хвойных лесов вторичными лиственными, а в долгосрочной перспективе - потеря рентабельности лесных предприятий и снижение уровня жизни в зависящих от них населенных пунктах.

Следует отметить, что общей для всей таежной зоны Российской Федерации практикой является крайне низкое качество выполняемых мероприятий по уходу за молодняками, или даже замена полноценных "площадных" уходов (при которых нежелательная растительность убирается на всей площади) т.н. "коридорными" (при которых нежелательная растительность убирается только в узких полосах вдоль высаженных сеянцев деревьев) – эффект от такого ухода обычно полностью исчезает в первые годы после его проведения.

Поскольку выездное заседание Совета проводилось в зимний период, в полной мере ознакомиться с практикой ухода за молодняками в Иркутской области и оценить его качество не представилось возможным. Вместе с тем, судя по данным дистанционного мониторинга, в подавляющем большинстве случаев хвойные леса после рубок сменяются лиственными и смешанными, а полноценное воспроизводство хозяйственно ценных лесных насаждений не обеспечивается. Кроме того, значительная часть участков, на которых происходит гибель древостоев и последующее естественное возобновление леса, в Иркутской области остается неучтенной (главным образом это относится к лесам, погибшим в результате неучтенных или неправильно учтенных лесных пожаров). Как правило, лес после таких пожаров естественным образом возобновляется сам, но для того, чтобы из таких молодняков естественного происхождения в кратчайшие сроки сформировались хозяйственно ценные лесные насаждения, за ними тоже нужен уход. В подавляющем большинстве случаев в таких молодняках можно обойтись одним приемом рубки ухода (прочисткой). Таким образом, дополнительные площади, на которых нужно проводить уход в таких неучтенных естественным образом возобновившихся после пожаров молодняках, примерно соответствует ежегодному приросту площади таких молодняков вне резервных лесов и вне особо охраняемых природных территорий, режиму которых может противоречить такой уход. Эта дополнительная потребность в рубках ухода может составлять еще несколько десятков тысяч гектаров ежегодно.

Отсутствие правильно организованной системы ухода за молодняками не только не позволяет обеспечить воспроизводство хозяйственно ценных лесных

насаждений на большей части вырубленных или сгоревших площадей, но и существенно снижает социальную значимость лесного сектора и его вклад в социально-экономическое развитие региона. При правильно организованном лесном хозяйстве именно уход за молодняками является основным источником рабочих мест – при прочих равных в условиях средней тайги правильно организованное лесное хозяйство дает с той же площади примерно втрое больше рабочих мест, чем простое пользование лесом для заготовки древесины.

Следует отметить, что нехватка ухода за молодняками, в том числе в лесах, переданных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование, не является спецификой Иркутской области и связано с дефектами федерального нормативного регулирования. Ни Лесной кодекс РФ, ни подзаконные нормативные правовые акты не содержат требования об обязательном уходе за участками, на которых было проведено лесовосстановление. Созданная три года назад Рослесхозом система государственного мониторинга воспроизводства лесов контролирует ситуацию только до возраста отнесения молодняков к землям, занятым лесными насаждениями - этот возраст соответствует лишь середине периода ухода за молодняками. Из-за этой ошибки государственный мониторинг воспроизводства лесов фактически оценивает лишь ранние этапы воспроизводства, но не достигаемые результаты.

Кроме того, лесное законодательство не предусматривает никакой связи между эффективностью воспроизводства лесов и допустимыми объемами их использования: худшие хозяйственники, вообще не обеспечивающие результативного воспроизводства лесов после рубок, имеют право на заготовку таких же объемов древесины, что и лучшие, обеспечивающие наиболее эффективное воспроизводство лесов.

1.3. Проблемы санитарных рубок

Иркутская область является безусловным лидером среди регионов России по масштабам уголовных дел, связанных с нарушениями, допущенными при санитарных рубках. Самыми крупными являются дела, связанные с рубками в региональном заказнике Туколонь (2018 г., размер ущерба – 748 млн. руб.) и в нерестоохранной полосе лесов в Падунском лесничестве (2019 г., размер ущерба предстоит установить). В обоих случаях рубки проводились с ведома и одобрения руководства органов управления лесами Иркутской области. В обоих случаях санитарные рубки были фактически превращены в коммерческие рубки, направленные на заготовку хозяйственно ценной древесины в обход установленных действующим законодательством ограничений (в названных случаях - режима государственного природного заказника и нерестоохранной полосы лесов).

Кроме того, по информации, поступившей в Совет, большинство актов лесопатологического обследования (далее – акты ЛПО) также были подготовлены с нарушениями. На момент проведения выездного заседания Совета в Иркутской области было размещено 218 актов ЛПО, на общей площади 3 817,65 га, в том числе 38 актов были размещены повторно на площади 643 га. В результате анализа актов ЛПО представителями экологической общественности Департаментом лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу были отменены 130 актов ЛПО на общую площадь 2 194,85 га.

При осуществлении контроля за достоверностью сведений и обоснованностью назначения мероприятий, указанных в актах ЛПО Иркутской области, выявляются следующие нарушения:

- в рубку назначаются деревья 1-3 категории, не имеющие повреждений, являющихся основанием для назначения;

- в рубку назначаются деревья 2-4 категории на основании нарушений, не установленных п. 31 Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов, например, по причине ожога корневой шейки;

- данные о повреждении деревьев указываются некорректно, что не позволяет установить реальное состояние древостоя (например, «заражение 10-30%»);

- обследование в смешанных лесах проводится после начала сезонной дехромации;

- в ведомостях перечета деревьев информация о среднем диаметре насаждения, указанная в приложении 1.1., не соответствует среднему диаметру обследуемого насаждения и имеет отклонения, превышающие предельно допустимые значения;

- при расчете запаса на выделе по ведомости перечета выявляются значительные отличия от запаса, указанного в приложении 1.1.;

- расчет запаса проводится по Таблицам для определения разрядов высот древостоев только по 3 разряду, таким образом, таксационные характеристики не соответствуют таксационным описаниям;

- неверно описаны координаты абриса участков, выявляются участки с наложением абрисов, в т.ч. на ранее вырубленные участки;

- в ранее отмененные акты ЛПО без проведения повторного обследования вносятся изменения, противоречащие предыдущей версии акта в части наличия вредителей и болезней леса, а также изменения, касающиеся распределения деревьев по категориям.

Таким образом, есть основания утверждать, что необоснованное назначение санитарных рубок является системной проблемой. В то же время ФБУ "Рослесозащита", которая является подведомственной Рослесхозу специализированной организацией по оценке санитарного состояния лесных насаждений, продолжает настаивать на обоснованности проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, в том числе в заказнике "Туколонь". Предшествующее рубкам ЛПО также проводилось специалистами филиала указанного учреждения, что по мнению Совета, приводит к конфликту интересов. В Рекомендациях Совета, принятых по итогам 65-го специального заседания на тему "Актуальные вопросы соблюдения прав граждан при управлении лесами", была отмечена необходимость разделения функций проведения ЛПО, назначения санитарно-оздоровительных мероприятий, и контроля за их проведением.

Информация о том, что в настоящее время основную угрозу лесам представляют не самовольные незаконные рубки, а необоснованные санитарные рубки, приводится и в официальной позиции Совета Федерации Федерального Собрания РФ³. В ней, в частности, отмечается, что наибольшее распространение незаконные рубки лесных насаждений получили при освоении лесов, в том числе при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий - 7-8 млн. м³., а при отпуске древесины, необходимой для удовлетворения собственных нужд граждан, - 5-6 млн. м³. Объемы незаконных рубок лесных насаждений, производимых гражданами с целью получения незаконного дохода, оцениваются экспертами в 4-5 млн. м³.

Таким образом, можно говорить об общей для нашей страны практике проведения коммерческих рубок под видом санитарных. Иркутская область в этом вопросе отличается от других регионов лишь беспрецедентным масштабом выявленных случаев незаконных рубок.

В июне-июле 2019 г. последствия незаконных рубок в Иркутской области самым негативным образом сказались на масштабах катастрофических наводнений в долинах рек Ия, Уда, Чуна, Бирюса. Наводнение на указанных реках привело к гибели, по последним данным, 25 человек, уничтожению по меньшей мере 1200 жилых домов и затоплению еще нескольких тысяч, и прямому ущербу, по предварительным данным, не менее 29 млрд. руб. Главной причиной наводнения стали рекордные осадки, выпавшие в горах Восточного Саяна (на отдельных участках - почти четырехмесячная норма за несколько дней). Однако, на силу наводнения могло существенно повлиять неблагоприятное состояние лесов в верховьях перечисленных рек и их

³ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2019 г. № 17-СФ "Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке".

притоков. Эти рубки однозначно снижают водорегулирующую и водоудерживающую способность лесов за счет разреживания древесного полога, уничтожения почвенного микрорельефа и подстилки при работе лесозаготовительной техники, формирования новых линий стока по сети волоков и лесовозных дорог. Сохранение практики этих рубок в течение десятилетия может существенно нарушить водорегулирующие функции защитных лесов Восточного Саяна, что неизбежно приведет к более частым и более разрушительным наводнениям.

В связи с изложенным в п. 1 Совет рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- внести в законодательство изменения, предусматривающие полное финансирование переданных регионам лесных полномочий в части охраны и защиты лесов в соответствии с порядком и методикой расчета размера соответствующих субвенций, утверждаемыми Правительством РФ;

- внести в законодательство изменения, предусматривающие осуществление лицами, которым леса предоставлены в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное пользование, мероприятий по профилактике и пресечению нарушений лесного законодательства в порядке производственного лесного контроля;

- внести в законодательство изменения, предусматривающие связь между установленными объемами заготовки древесины и качеством лесного хозяйства (в частности, предусматривающие снижение разрешенных объемов заготовки по хвойному и твердолиственному хозяйствам в случае, если воспроизводство соответствующих лесов после рубок в границах лесничества или лесного участка не обеспечивается);

- дополнить ст. 60.6 Лесного кодекса РФ пунктом, запрещающим проведение лесопатологических обследований организациями, осуществляющими государственный лесопатологический мониторинг;

- внести в подп. 2 п. 4 ст. 60.7 Лесного кодекса РФ изменения, изложив его в следующей редакции: "2) в случае, если уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проводятся мероприятия по контролю за достоверностью сведений и обоснованностью санитарно-оздоровительных мероприятий, или направлено предписание об отмене соответствующего акта лесопатологического обследования или о внесении в него изменений".

Правительству Российской Федерации:

- исключить в п. 9 Постановления Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1158 слова "не позднее 20 дней со дня их получения".

Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

- взять под особый надзор расследование уголовного дела, связанного со сплошными рубками в заказнике "Туколонь", обеспечить соблюдение процессуальных сроков, своевременную подготовку всех процессуальных документов и передачу их в суд;

- организовать проверку соблюдения действующего законодательства при назначении и проведении санитарных рубок в защитных лесах Восточного Саяна в Тулунском, Нижнеудинском и Тайшетском лесничествах, и в случае выявления нарушений принять меры прокурорского реагирования;

- во взаимодействии с Минприроды России и Рослесхозом, используя опыт работы Прокуратуры Иркутской области и Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, провести выборочные проверки законности назначения и проведения санитарных рубок, вызвавших большой общественный резонанс.

Минприроды России:

- внести изменения в Правила тушения лесных пожаров, запрещающие включение в «зоны контроля лесных пожаров» эксплуатационных лесов, а также лесов, находящихся на расстоянии ближе 10 км. от населенных пунктов и важнейших объектов инфраструктуры (железных и автомобильных дорог, трубопроводов, магистральных ЛЭП и т.д.) и установить четкие критерии установления зон контроля лесных пожаров;

- установить четкие критерии принятия решений о прекращении или приостановлении работ по тушению лесного пожара в зоне контроля лесных пожаров;

- внести изменения в подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие лесовосстановление, предусматривающие переход от регулирования процессов и ранних этапов воспроизводства лесов к регулированию результатов (к окончанию периода ухода за молодняками);

- внести изменения в Порядок исчисления расчетной лесосеки, формулы и методику исчисления размера расчетной лесосеки, предусматривающие связь установленных объемов заготовки древесины с качеством лесного хозяйства, предусмотрев, в частности, снижение разрешенных объемов заготовки по хвойному и твердолиственному хозяйствам в случае, если воспроизводство соответствующих лесов после рубок в границах лесничества или лесного участка не обеспечивается.

Правительству Иркутской области:

- исключить из «зон контроля лесных пожаров» на территории Иркутской области эксплуатационные леса, а также леса, прилегающие к населенным пунктам и важнейшим объектам инфраструктуры (железным и автомобильным дорогам, трубопроводам, магистральным ЛЭП и другим);

- привести в соответствие площади лесовосстановления (в т.ч. искусственного) и площади ухода за молодняками, таким образом, чтобы каждый участок леса, на котором в течение последних двух десятилетий было проведено лесовосстановление, был обеспечен своевременным и качественным уходом, обеспечивающим формирование лесных молодняков целевого состава и оптимальной густоты;

- по всем лесничествам и лесным участкам, затронутым крупными лесными пожарами последних лет (в т.ч., не отраженными в официальной статистике), провести инвентаризацию погибших лесов и перерасчет расчетных лесосек и установленных объемов заготовки древесины по хвойному хозяйству с учетом произошедших изменений;

- приостановить проведение санитарных рубок в защитных лесах Восточного Саяна до окончания проверки соблюдения действующего законодательства при их назначении и проведении.

2. Сохранение и развитие сети особо охраняемых природных территорий в Иркутской области

В ходе выездного заседания Совета поднималось много вопросов о ситуации с особо охраняемыми природными территориями (далее - ООПТ). Также проблемы развития и сохранения ООПТ обсуждались на встрече с общественностью Ольхонского района в п. Еланцы и п. Хужир. Совет отмечает, что развитие системы ООПТ является важным фактором обеспечения экологической безопасности страны и имеет ключевое значение для реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Российская заповедная система выполняет важнейшую роль в сохранении биологического разнообразия и поддержания экологической стабильности многих регионов России. Абсолютное большинство редких исчезающих видов растений и животных сохранились именно благодаря ООПТ.

Следует отметить, что в настоящее время ООПТ занимают всего около 3% от площади Иркутской области, что значительно меньше как планов по

развитию сети ООПТ России, так и международно признанных норм⁴.

По результатам выездного заседания выявлены следующие значимые проблемы в сохранении и развитии сети ООПТ Иркутской области:

- попытки изменения границ ООПТ, в частности, Прибайкальского национального парка;
- неконтролируемое увеличение рекреационной нагрузки, в том числе в результате реализации планов по развитию рекреационной инфраструктуры в границах ООПТ и на сопредельных территориях;
- фактическая остановка развития сети ООПТ Иркутской области, в том числе не создание спроектированных ООПТ, наиболее важных с точки зрения сохранения биологического и ландшафтного разнообразия;
- интенсивное хозяйственное использование территорий, планируемых к созданию ООПТ, которое может привести к их деградации и сделает нецелесообразным их создание.

2.1. Проблемы ООПТ, связанные с изменениями федерального законодательства

Значительные трудности в развитии сети ООПТ Иркутской области, равно как и других регионов, вызваны изменениями федерального законодательства, согласно которым все положения об ООПТ должны содержать основные и вспомогательные виды разрешенного использования территорий (видимо, в целях унификации режимов ООПТ).

На практике эта норма может привести к значительному снижению качества положений об ООПТ. Действующий в настоящее время Классификатор видов разрешенного использования земельных участков⁵ содержит крайне неконкретные формулировки и совершенно не пригоден для описания режимов ООПТ. В случае, если при установлении режимов ООПТ уполномоченным органам придется руководствоваться только этим классификатором, то контролировать соблюдение режимов ООПТ и привлекать нарушителей к ответственности станет практически невозможно. В этой связи

⁴ Согласно резолюции UNEP/CBD/COP/10/27 Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии (COP10), прошедшей в 2010 году в Аичи (Япония), к 2020 году как минимум 17% районов суши и внутренних вод и 10% прибрежных и морских районов, и в частности районов, имеющих особо важное значение для сохранения биоразнообразия и обеспечения экосистемных услуг, сохраняются за счет эффективного и справедливого управления, существования экологически репрезентативных и хорошо связанных между собой систем охраняемых районов и применения других природоохранных мер на порайонной основе и включения их в более широкие ландшафты суши и морские ландшафты (<https://www.cbd.int/meetings/COP-10>).

⁵ утв. приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 (ред. от 6 октября 2017 г.).

необходимо в ближайшее время разработать и утвердить более продуманный классификатор видов разрешенного использования применительно к ООПТ.

Также установлено, что, если режимом ООПТ предусматривается возможность строительства каких-либо объектов, в положении должны быть определены параметры такого строительства, что также может сильно усложнить разработку новых положений об ООПТ.

При этом необходимо иметь в виду, что положения об ООПТ должны быть приведены в соответствие с новыми требованиями до 1 июля 2020 г., в противном случае они фактически утратят свою юридическую силу.

Кроме того, серьезную угрозу системе ООПТ несут разрабатываемые в настоящее время проекты нормативных правовых актов. Так, на портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru размещен для общественного обсуждения разработанный Минприроды России проект постановления Правительства РФ, утверждающий новое Положение об охранных зонах ООПТ⁶. Актуальность и своевременность данного документа не вызывает сомнений, поскольку охранные зоны ООПТ являются важным и эффективным инструментом их территориальной охраны. Их развитие предусмотрено федеральным проектом «Сохранение биологического разнообразия» национального проекта "Экология".

В то же время некоторые пункты упомянутого проекта постановления вызывают озабоченность общественности. Так, проект нового Положения об охранных зонах ООПТ предусматривает их минимальную ширину в 5 метров при действующей минимальной ширине для заповедников и национальных парков в 1 км. Кроме того, проект нового Положения разрешает в охранных зонах ООПТ спортивную и любительскую охоту, разведку и разработку полезных ископаемых (если соответствующие месторождения включены в кадастр запасов полезных ископаемых), выборочные рубки спелых и перестойных насаждений. Эти нововведения могут крайне негативно сказаться на сохранности ООПТ.

Правовая позиция Совета по упомянутому проекту постановления доведена до сведения Правительства Российской Федерации.

2.2. Ситуация в Прибайкальском национальном парке

В ходе выездного заседания Совета представителями общественности был поднят вопрос о ситуации с границами Прибайкальского национального парка. По результатам проведенной работы было установлено следующее.

Прибайкальский национальный парк создан постановлением Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 г. № 71 «О создании Прибайкальского

⁶ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88970>

национального парка в Иркутской области» на базе лесохозяйственного хозяйства «Байкал», Ольхонского и Голоустненского лесхозов. Этим же постановлением в состав Прибайкальского национального парка включены 112 тыс. га земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР без изъятия их из хозяйственной эксплуатации. Постановлением также было установлено, что сельскохозяйственные предприятия, земли которых включаются в состав национального парка, осуществляют производственную деятельность на основе научно обоснованных систем земледелия и ведения животноводства, не противоречащую задачам национального парка. Иркутскому облисполкому совместно с Министерством лесного хозяйства РСФСР, Госагропромом РСФСР и другими заинтересованными министерствами и ведомствами было поручено уточнить границы национального парка.

Таким образом, при создании парка в него были включены земли сельскохозяйственных предприятий (ныне – земли сельскохозяйственного назначения) с разрешением ведения на них сельскохозяйственного производства.

В 1989 году Институтами «Союзгипролесхоз» и «Ленгипрогор» была разработана «Схема генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка», согласно которой все указанные земли сельскохозяйственных предприятий вошли в границы парка. Данная схема была одобрена Решением Иркутского облисполкома от 19 декабря 1990 г. № 551. 11 июля 1993 г. заместителем руководителя Рослесхоза Б.К.Филимоновым утверждено описание границ Прибайкальского национального парка.

Таким образом, уполномоченными органами исполнительной власти было выполнено постановление Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 г. № 71 в части уточнения границ национального парка. Какие-либо нормативные правовые акты, изменяющие ранее установленные границы, уполномоченными органами не принимались, что подтверждается многочисленными судебными решениями⁷.

В то же время имеются разночтения в отношении земель иных категорий. Так, согласно описанию границ 1993 года в границы национального парка включена акватория озера Байкал, что не отражено в постановлении о создании национального парка. Также в указанном постановлении не были указаны населенные пункты, находящиеся внутри границ национального парка.

Существующая неопределенность в местоположении границ национального парка, а также рост количества туристов, приезжающих на

⁷ См. напр. определение Верховного Суда РФ от 25 октября 2018 г. № 66-АПГ18-33.

Байкал, в частности, в Ольхонский район Иркутской области, заинтересованность местных жителей и местных властей в получении прибыли от размещения туристов, привели к неконтролируемому росту количества туристических баз, гостевых домов и прочих объектов туристической инфраструктуры по всему побережью Байкала в пределах Ольхонского района. Это привело к утрате природоохранного значения многих экологически ценных участков побережья, замусориванию территории, загрязнению и ухудшению состояния воды Байкала.

При этом дирекция ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» и Байкальское управление Росприроднадзора не принимают эффективных мер по изменению сложившейся ситуации. В последние 2 года благодаря активной позиции Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры ситуация начала меняться. Вынесены судебные решения о сносе некоторых незаконно возведенных объектов, об отмене решений о предоставлении в собственность земельных участков, переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий для строительства рекреационных объектов.

Согласно представленной в Совет информации, результаты проводимых Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой проверок свидетельствуют о том, что 90% объектов туризма на Байкале осуществляют свою деятельность с нарушением требований природоохранного законодательства. Земли, предназначенные для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, и земли сельскохозяйственного назначения используются для предпринимательской деятельности по предоставлению гостиничных и туристических услуг, что прямо запрещено законом. Распространенными нарушениями в данной сфере являются: загрязнение почвы и грунтовых вод, возведение объектов капитального строительства без прохождения государственной экологической экспертизы, отсутствие разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов. Имеют широкое распространение факты самовольного захвата земли, незаконного размещения на них строений, в том числе капитального характера, нарушение порядка временного хранения твердых бытовых отходов и горюче-смазочных материалов.

В нарушение ст.ст. 10, 32 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и постановления Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219, сведения о границах Прибайкальского национального парка не внесены в Единый государственный реестр недвижимости. Отсутствие в ЕГРН сведений о границах земель, включенных в границы Прибайкальского парка, привело к незаконному распоряжению этими землями органами местного самоуправления, к их

самовольной застройке объектами рекреации, размещению незаконных свалок, и как следствие – истощению природных ресурсов.

По информации Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры в Ольхонском районе Иркутской области выявлена схема незаконного предоставления земельных участков, в том числе в границах национального парка, и их дальнейшей перепродажи. По данным органов прокуратуры в период с 1 января 2017 г. по 1 января 2019 г. администрацией Ольхонского района было выделено 369 участков на праве аренды, 19 в постоянное бессрочное пользование, значительная часть из которых находится в границах национального парка и предоставлена вопреки установленным ограничениям по гражданскому обороту. По данным фактам прокуратурой направлены материалы в Следственное управление СК России по Иркутской области для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по ч. 2 ст. 286 Уголовного кодекса РФ.

Органы прокуратуры вынуждены постоянно отстаивать в судах имущественные права Российской Федерации на земли Прибайкальского национального парка, понуждать пользователей соблюдать режим его охраны.

В последние годы различными органами власти и местного самоуправления предпринимались попытки изменить границы национального парка. В частности, в 2010 г. по согласованию с Минприроды России было проведено землеустройство, согласно которому земли населенных пунктов не должны входить в границы национального парка. Данное землеустройство было согласовано администрацией Ольхонского района и ФГБУ «Заповедное Прибайкалье», однако не было согласовано и утверждено уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, в связи с чем оно не является основанием для изменения границ национального парка. Это подтверждается вступившим в законную силу решением Ольхонского районного суда от 7 ноября 2018 г.

П. 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 17 августа 2017 г. № Пр-1602 Правительству Республики Бурятия и Правительству Иркутской области совместно с Минэкономразвития России было поручено обеспечить установление границ населённых пунктов и лесных посёлков, расположенных на землях лесного фонда и землях ООПТ в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в пределах фактически занятой ими территории. Данное поручение до настоящего времени не выполнено, ни один генеральный план населенных пунктов с Минприроды России не согласовывался.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2017 г. № АХ-П9-6610 Минприроды России разработан и

согласован с Правительством Иркутской области план мероприятий (дорожная карта) по расширению территории национального парка. Несмотря на это, ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» подготовило предложения по новым границам национального парка, не включающим населенные пункты (с учетом перспектив их развития), дороги и значительную часть земель сельскохозяйственного назначения. Органы местного самоуправления Ольхонского района⁸ и Правительство Иркутской области⁹ не согласовали данные предложения. Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура 18 декабря 2018 г. вынесла ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» представление о недопущении исключения из границ национального парка территорий, включенных в него при создании.

В этой ситуации, в целях обеспечения сохранности уникальных комплексов Байкальской природной территории, являющейся объектом Всемирного наследия ЮНЕСКО, минимизации вреда, причиняемого неконтролируемым развитием туризма, необходимо сохранить в составе Прибайкальского национального парка территории, включенные в него при создании. Вопросы использования остальных земельных участков должны решаться в положении о национальном парке, которое должно быть разработано и утверждено в ближайшее время. При этом, целесообразно включить в границы национального парка акваторию Малого моря с островами и километровую полосу акватории озера Байкал вдоль побережья национального парка, сельскохозяйственные земли и лесные участки Ольхонского лесничества между мысами Ото-Хушун и Сарма, включенные в границы парка согласно Схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка.

После утверждения границ национального парка в соответствии с требованиями законодательства необходимо произвести зонирование территории с выделением функциональных зон, в том числе рекреационной зоны и зоны хозяйственного назначения.

Зона хозяйственного назначения предназначена для функционирования учреждения, которое управляет национальным парком, а также для жизнедеятельности граждан, проживающих в населенных пунктах на территории национального парка. Определение хозяйственных зон, будет способствовать развитию населенных пунктов, соблюдению прав граждан, проживающих в них, позволит обустроить инфраструктуру для развития населенных пунктов и улучшит экологическую ситуацию в целом. В указанной зоне в соответствии с пп. 1, 2 ст. 15 Федерального закона № 33-ФЗ «Об особо

⁸ Протокол совещания от 28 марта 2018 г., письмо от 5 апреля 2018 г. № 01-08-737.

⁹ Письмо от 17 апреля 2018 г. № 02-50-1816/18.

охраняемых природных территориях» допускается хозяйственная деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности граждан, в том числе строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов; заготовка гражданами древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд и т.д.

Нахождение существующего полигона ТБО в пос. Имел-Кутул на территории национального парка также не противоречит законодательству, т.к. в хозяйственных зонах запрещено создавать только новые объекты размещения отходов, и не запрещено функционирование ранее действующих полигонов.

Рекреационная зона национального парка предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров. В ней также разрешено строительство объектов туризма и отдыха, строительство необходимой инфраструктуры для функционирования данных объектов (дорог, линий электропередач, очистных сооружений и т.д.).

Развитие туризма в данной четко определенной зоне позволит систематизировать и регулировать туристическую деятельность в самых туристически привлекательных местах Иркутской области: на Малом море и острове Ольхон; повысит контроль за соблюдением объектами рекреации требований природоохранного законодательства и качество оказываемых туристических услуг.

2.3. Ситуация с региональными ООПТ

В настоящее время, ООПТ регионального значения Иркутской области находятся в ведении различных органов исполнительной власти, не имеют единой структуры управления и надзора. Так, государственные природные заказники находятся в ведении Министерства лесного комплекса Иркутской области, памятники природы и другие категории ООПТ - в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области.

До мая 2018 г. полномочия в сфере охраны и использования объектов животного мира (в т.ч., охотничьих ресурсов), а также обеспечения охраны 13 государственных природных заказников регионального на территории Иркутской области исполняла Служба по охране и использованию животного мира Иркутской области. После этого решением Правительства Иркутской области полномочия были переданы Министерству лесного комплекса Иркутской области. Данное решение представляется ошибочным по следующим причинам.

Общая штатная численность Службы составляла 121 единицу. Несмотря на то, что основная часть штатных единиц непосредственно осуществляла полномочия службы в административных районах области, этого было недостаточно для эффективного контроля в сфере сохранения и использования объектов животного мира и обеспечения охраны заказников. Эта проблема нашла свое отражение в анализе состояния законности в сфере сохранения и использования объектов животного мира, выполненном Генеральной прокуратурой России в 2017 г. и направленном на имя Президента Российской Федерации¹⁰. По результатам рассмотрения данного анализа было поручено принять меры по расширению перечня должностных лиц, уполномоченных на осуществление контроля в сфере охраны и использования объектов животного мира. Для исполнения указанного поручения следовало сохранить Службу по охране и использованию животного мира Иркутской области и наделить должностных лиц Министерства лесного комплекса Иркутской области полномочиями на осуществление надзора в сфере охраны и использования объектов животного мира, а инспекторов Службы наделить полномочиями по осуществлению надзора в сфере охраны лесов, то есть создать перекрестные полномочия, тем самым снизив возможные коррупционные составляющие.

Однако, вместо этого, передача функций Службы Министерству лесного комплекса привела к значительному сокращению количества инспекторов, осуществляющих охрану заказников. В результате функционирование заказников не обеспечивается вовсе, в пожароопасный сезон усиленное патрулирование их территорий не ведётся, а сами территории не охраняются (инспектора и егеря в основном ходят на работу в лесничества и осуществляют мероприятия по охотничьему надзору в районе), соответственно режим особой охраны нарушается повсеместно и выражается в нерегулируемом посещении заказников, охоте, лове рыбы и т.д.

Следует отметить, что леса, расположенные на территории заказников, согласно требованиям ст.ст. 102, 103 Лесного кодекса РФ, должны быть отнесены к категории защитных лесов - "леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях". В нарушение данных требований леса, расположенные на территории заказников, в Иркутской области на большей части отнесены к категории эксплуатационных. Общая площадь региональных заказников составляет 775,431 тыс. га., из них в 2016 году 94,5 тыс. га были предоставлены в аренду для заготовки древесины.

¹⁰ Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2017 г. № 1-ГП-218-2017.

Имеется также информация о площади лесных участков, находящихся на территории заказников, и переданных в аренду для заготовки древесины в период 2007-2012 гг.

Наименование заказника	Площадь заказника, га	Передано в аренду для лесозаготовки	
		Площадь, га	% от площади заказника
Зулумайский	65 791,75	22 159	33,68
Иркутный	29 635,24	922	3,11
Кадинский	50 676,77	14 583	28,78
Озёрный	40 000	13 548,1	33,87
Чайский	24 956,91	1 958	7,8
Эдучанский	45 641,65	41 213,1	90,3

По имеющейся информации, на сегодняшний день договоры аренды лесных участков, указанных в данной таблице, не расторгнуты.

В феврале 2018 г. без согласования со Службой по охране и использованию животного мира Иркутской области, на основании государственного задания, выданного Министерством лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Казачинско-Ленский лесхоз» начал сплошные санитарные рубки леса на территории заказника «Туколонь» в 276, 301, 302 кварталах Новоселовской дачи Карамского участкового лесничества Казачинско-Ленского лесничества. Службой по охране и использованию животного мира Иркутской области были выданы предписания об их прекращении, однако Министерство отказалось их выполнить, в результате чего было вырублено более 100 га. Тем самым был нанесён ущерб объектам живой природы, находящимися под особой охраной.

В настоящее время по данному факту расследуется уголовное дело, в рамках которого Министр лесного комплекса Иркутской области заключен под стражу, а его заместитель, директор ОГАУ «Казачинско-Ленский лесхоз» и сотрудник Иркутского филиала ФБУ "Рослесозащита" находятся под домашним арестом.

Данный пример доказывает, что передача заказников в ведение Министерства лесного комплекса создала дополнительную угрозу их целостности и выполнению ими определенных законодательством функций.

Помимо заказника "Туколонь" крайне неблагоприятная ситуация складывается и в других ООПТ. Так, в сентябре 2018 г. в заказнике «Лебединые озера» прокуратура приостановила незаконную рубку (вынесла предостережение). Заказник был образован в 2014 году, но это не повлияло на договорные отношения Министерства лесного комплекса Иркутской области и юридического лица, которому был передан лесной массив в аренду под

заготовку. Изменения в проект освоения лесов не вносились, на 2018 год было запланировано проведение сплошных рубок¹¹.

На территории государственного природного заказника "Магданский" в выделе 24 квартала 492 Верхоленской дачи Верхоленского участкового лесничества Качугского лесничества НП по охране животного мира "ИНЕЙ" были возведены здания и сооружения, в результате чего заказнику нанесен ущерб в размере порядка 800 млн. руб. Несмотря на то, что размер ущерба установлен судом, а НП "ИНЕЙ" неоднократно привлекалось к административной ответственности за указанные действия, здания до сих пор не снесены.

Кроме того, в числе проблем сохранности региональных ООПТ следует отметить тот факт, что границы и режимы заказников и памятников природы Иркутской области не в полной мере учтены в лесохозяйственных регламентах лесничеств Иркутской области.

2.4. Проблемы развития системы ООПТ Иркутской области

На сегодняшний день процесс создания ООПТ регионального значения в Иркутской области практически остановлен. Как результат, Иркутская область перешла с предпоследнего на последнее место в Сибирском Федеральном округе по проценту территории, занимаемой ООПТ.

Так, в частности, процесс создания заказника «Кимильтейский» начался в 2010 году. Предполагалось взять под охрану два участка (кластера) в долине реки Ока (Зиминский район) общей площадью 5 тыс. га. Это самый западный лесостепной участок Предбайкалья, приют для целого ряда краснокнижных растений и животных. В том числе, для орла-могильника, популяция которого находится на грани уничтожения.

Длительный спор возник из-за разработки гравийных карьеров на территории планируемого заказника. Это свидетельствует о том, что информация о наличии мест обитания и произрастания редких видов не принимается во внимание при выделении участков недр. В феврале 2018 г. было получено положительное заключение государственной экологической экспертизы, однако после этого Минприроды России отказало в образовании Кимильтейского заказника, хотя действовавшие на этой территории лицензии на разработку гравия уже были прекращены. Министерство лесного комплекса Иркутской области сообщило охотпользователям Зиминского района, что заказник сократит их охотугодья, после чего охотники отказались от заказника.

¹¹ <http://i38.ru/baykal-obichnie/v-zakaznike-lebedinie-ozera-na-severe-irkutskoy-oblasti-ostanovili-virubku-lesa>

Похожая ситуация и с заказником «Катырминский» Братского района, который должен быть создан в соответствии с нормативными документами еще прошлого века¹². Его проблема состоит в том, что часть планируемой территории заказника находится на участке, арендуемом АО «Группа «ИЛИМ», и на сегодняшний момент освоена в полном объеме. В примыкающих к границам планируемого заказника кварталах, которые ранее были переданы в аренду АО «Группа «ИЛИМ», но относились к зоне покоя, на сегодняшний момент началась вырубка лесного массива.

По результатам обследования территории, которое в 2018 году было инициировано администрацией Братского района с привлечением профильных специалистов из НИИ «Дикая природа Азии», выявлены представители флоры и фауны, включенные в Красные книги Российской Федерации и Иркутской области, что является основанием для образования ООПТ в приоритетном порядке. Однако территория будущего заказника находится под угрозой вырубки, поскольку в соответствии с Лесохозяйственным регламентом Братского лесничества Иркутской области, лесные участки в кварталах, находящихся на территории будущего заказника, относятся к эксплуатационным лесам, где разрешена промышленная заготовка древесины.

Аналогичная ситуация с природным парком "Витязь" в Шелеховском районе. В результате согласований площадь планируемого парка сократилась с 23 до 7 тыс. га. При этом, в него не вошли 5,5 тыс. га территории, покрытой особо ценными массивами темнохвойной (коренной) тайги. Учеными Сибирского отделения РАН предлагается на исключенных из границ природного парка территориях создать памятник природы "Скальники Олхинского плато», тем не менее, создание природного парка даже на сокращенной площади застопорилось.

В связи с изложенным в п. 2 Совет рекомендует:

Минприроды России:

- при доработке проекта постановления Правительства РФ "Об утверждении Положения об охранных зонах особо охраняемых природных территорий и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил

¹² См. решение Братского районного совета народных депутатов внеочередной сессии 21 созыва «Об организации ландшафтного заказника «Катырминский» от 29 октября 1991 г., решения Думы Братского района от 26 мая 1997 г. №52 «Об изменениях в составе ландшафтного заказника-эталона «Катырминский» и от 22 мая 2013г. № 223 «Об утверждении Схемы территориального планирования муниципального образования Братский район».

создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» сохранить в нем минимальный размер охранных зон государственных природных заповедников и национальных парков (кроме территорий городских поселений), равный 1 000 м, а также возможность запрета в границах охранных зон любительской охоты, разведки и добычи полезных ископаемых без ограничений, выборочных рубок спелых и перестойных насаждений;

- разработать и внести в Правительство РФ проект постановления о расширении территории Прибайкальского национального парка, не включая в него населенные пункты в их фактических границах, но сохранив в нем все земли сельскохозяйственного назначения, включенные в парк при его создании (включая земельный участок, предполагаемый для размещения национального гелиографического комплекса РАН, и земельные участки, занятые объектами туристической инфраструктуры), а также дополнительно включив в него акваторию Малого моря с островами и километровую полосу акватории озера Байкал вдоль побережья национального парка, сельскохозяйственные земли и лесные участки Ольхонского лесничества между мысами Ото-Хушун и Сарма, включенные в границы парка согласно Схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка 1989 г.;

- после издания постановления Правительства РФ о расширении границ Прибайкальского национального парка утвердить положение о национальном парке с учетом необходимости сохранения ценных природных комплексов, социально-экономического развития территории и интересов местного населения;

- в возможно короткое время согласовать создание в Иркутской области государственных природных заказников регионального значения "Кимильтейский", "Катарминский", "Таловские болота", природного парка "Витязь", памятника природы "Скальники Олхинского плато» в границах и с режимом, предусмотренными материалами комплексного экологического обследования территорий, предлагаемых для включения в указанные ООПТ.

Рослесхозу:

- отнести эксплуатационные леса в границах всех ООПТ Иркутской области к защитным лесам категории "леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях".

Минэкономразвития России:

- дополнить примечания к Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, пунктом, предусматривающим, что в границах ООПТ и их охранных зон допускается применение предусмотренных Классификатором видов разрешенного использования, если они не запрещены режимом особой охраны данной ООПТ или ее охранной зоны.

Правительству Иркутской области:

- согласовать указанные в рекомендациях Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры изменения границ Прибайкальского национального парка, обеспечив впоследствии установление и внесение сведений о границах населенных пунктов в единый государственный реестр недвижимости;

- прекратить практику перевода земель сельскохозяйственного назначения, включенных в границы Прибайкальского национального парка, в иные категории земель;

- создать в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области государственное учреждение по управлению ООПТ регионального значения Иркутской области, передав ему функции государственного управления всеми ООПТ областного значения, включая государственные природные заказники, а также государственного надзора в области организации и функционирования этих ООПТ;

- в возможно короткие сроки принять решения о создании в Иркутской области государственных природных заказников регионального значения "Кимильтейский", "Катарминский", "Таловские болота", природного парка "Витязь", памятника природы "Скальники Олхинского плато».

Министерству лесного комплекса Иркутской области:

- внести данные о существующих и планируемых ООПТ Иркутской области в лесохозяйственные регламенты лесничеств в полном объеме;

- до создания специализированного государственного учреждения по управлению ООПТ Иркутской области прекратить утверждение актов лесопатологического обследования, а также заключений государственной экспертизы проектов освоения лесов в границах ООПТ Иркутской области.

Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре, Прокуратуре Иркутской области:

- осуществлять регулярный прокурорский надзор за состоянием и соблюдением режимов ООПТ на территории Иркутской области;
- принять меры прокурорского реагирования по сносу незаконно возведенных и эксплуатируемых строений на территориях ООПТ Иркутской области, включая Прибайкальский национальный парк и заказник "Магданский".

3. О необходимости выполнения решений Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО в отношении объекта Всемирного наследия "Озеро Байкал"

Объект Всемирного наследия "Озеро Байкал" регулярно является предметом рассмотрения Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО (далее – Комитет). На последней сессии Комитета была выражена серьезная обеспокоенность решением о расширении использования повышенных пределов колебаний между максимальным и минимальным уровнями воды в озере Байкал на 2018–2020 гг., а также информацией о цветении водорослей и сокращении рыбных запасов в озере, о сокращении площади водоохранной зоны озера Байкал¹³. В этой связи России, как стране-участнице Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО, были адресованы призывы:

- прекратить вводить дальнейшие изменения пределов колебаний вплоть до того, как воздействия всех существующих правил водопользования и управления в отношении выдающейся универсальной ценности (OUV) объекта будут полностью выявлены в результате полной и всесторонней оценки воздействия на окружающую среду, проведенной в соответствии с Рекомендацией Международного союза охраны природы по оценке воздействия на окружающую среду, касающейся экологической оценки;
- разработать систему экологического мониторинга на всей территории озера Байкал для определения масштабов и причин указанных изменений и мер, необходимых для сохранения экологической целостности объекта;
- представить подробную информацию об изменениях в водоохранной зоне Байкала и их возможном воздействии на OUV объекта;
- провести стратегическую экологическую оценку всего гидротехнического комплекса бассейна озера.

Российской стороне надлежит представить Центру всемирного наследия к 1 декабря 2019 г. полную и комплексную оценку воздействий и последствий для OUV объекта всех существующих (и планируемых) документов по

¹³ Решение 42 COM 7B.76 // <http://whc.unesco.org/en/decisions/7305>

управлению водными ресурсами и их использованию. Методически данная задача лучше всего решается путем проведения стратегической экологической оценки управления водными ресурсами бассейна озера Байкал.

Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1667 на период 2018 - 2020 гг. установлены следующие значения уровня воды в озере Байкал:

- максимальное и минимальное значения в период средней водности – соответственно, 457 и 456 метров (в тихоокеанской системе высот);
- минимальное значение в период малой водности – 455,54 м.;
- максимальное значение в период большой водности – 457,85 м.

Увеличение в 2,5 раза диапазона разрешенных колебаний уровня озера Байкал, установленных ранее действующим постановлением Правительства РФ от 26 марта 2001 г. № 234 (его действие приостановлено до 1 января 2021 г.), в отсутствие должным образом проведенных экологических исследований, является примером ослабления природоохранных нормативов, что привело к указанному решению Комитета.

Отказ России проводить оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с рекомендациями Международного союза охраны природы, направленный в начале 2018 г. в Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО, может быть охарактеризован как грубое нарушение Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО.

Возможное окончание маловодной фазы и начало многоводья только усугубляет проблемы. Исторически наибольший экологический и социальный ущерб регулирования уровня озера гидроэнергетиками был нанесен именно во время многоводья, когда неестественно часто заливались и размывались низкие берега и острова на Байкале, провоцируя большое дополнительное поступление питательных веществ, провоцирующих эвтрофикацию озера. Сегодня эти риски многократно усугублены незаконной застройкой пойм в Иркутске, что ограничивает возможности безопасного пропуска паводковых вод через плотину ГЭС, несмотря на то, что это предусмотрено ее проектом. Для срочной адаптации режимов эксплуатации ГЭС к требованиям охраны Байкала и климатическим рискам необходимо провести всестороннюю оценку, которую и требует решение Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО.

Прекращение проекта Всемирного банка, в рамках которого планировалось строительство ГЭС на реке Селенга в Монголии, и необходимость определиться с дальнейшим порядком проведения региональной экологической оценки этих планов предоставляет российской стороне возможность выступить с инициативой преобразования односторонней региональной экологической оценки в совместную стратегическую

экологическую оценку управления водными ресурсами и охраной экосистемы Байкала и Селенги, как того требует Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО. Это возможно, например, под эгидой двусторонней комиссии по охране окружающей среды и рабочей группы по оценке последствий строительства гидротехнических сооружений. Проведение экологической оценки существующих и планируемых гидротехнических сооружений и системы управления водными ресурсами – важнейшее и актуальнейшее требование Конвенции. Рекомендации по совместной стратегической экологической оценке неоднократно направлялись общественными и научными организациями в органы власти России и Монголии.

Несмотря на создание в Минприроды России Департамента государственной политики и регулирования в области ООПТ и Байкальской природной территории, его функции и полномочия пока не ясны и не разъяснены общественности. План деятельности Департамента в открытом доступе отсутствует, его практическая деятельность на Байкальской природной территории пока также не заметна.

В последние 5 лет угрозы Байкальскому участку всемирного наследия резко обострились, а усилия по их решению часто приводят к обратному результату: попыткам ослабления природоохранных норм. Сокращение водоохранной зоны в 2018 году - яркий пример подобного подхода.

В связи с этим, если в отчете от России в декабре 2019 г. не будет отражено исправление ситуации, существует риск перевода Байкала в Список «Наследие в опасности», что потребует от нашей страны разработки и согласования с Комитетом срочного плана действий по решению выявленных проблем.

Совет полагает, что для того, чтобы предотвратить такой сценарий, следует составить подобный план действий и приступить к его выполнению, отразив это в отчете для Комитета. Важным условием реализации такого плана будет формирование эффективных органов по его реализации.

В связи с изложенным в п. 3 Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- в рамках опережающего применения инструментов Конвенции о трансграничном воздействии на окружающую среду и в соответствии с решением 42 Сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО поручить Минприроды России, Минэнерго России и МИД России согласовать с Монгольской стороной и ЮНЕСКО в 2019 г. план-график проведения совместной трансграничной Стратегической экологической оценки развития

энергетики, программ управления водными ресурсами и охраны экосистем озера Байкал и его бассейна, обеспечив участие в ее планировании и осуществлении российских и международных природоохранных организаций и научных учреждений.

Минприроды России и Росводресурсам:

- при разработке новых Правил использования водных ресурсов Иркутского водохранилища (озера Байкал) и Ангарского каскада обеспечить прохождение государственной экологической экспертизы проектов указанных документов.

Правительству Иркутской области:

- во избежание роста рисков, сопряженных с многоводьем, строго пресечь незаконное строительство в пойме р. Ангара. Провести инвентаризацию зданий и сооружений, подлежащих затоплению при пропуске паводка в режиме, предусмотренном проектом Иркутской ГЭС. Совместно с владельцами зданий и сооружений провести комплекс мероприятий по повышению готовности зданий к подтоплению и своевременной эвакуации людей.

4. Ослабление правовых норм, обеспечивающих защиту Байкальской природной территории

4.1. Увеличение нормативов предельно допустимых воздействий

Нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал утверждены приказом Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63. 31 января 2019 г. на портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru был опубликован проект приказа Минприроды России, предусматривающий внесение изменений в данные нормативы в сторону их повышения¹⁴.

В качестве обоснования разработки данного проекта указано, что нормативы предельно допустимых воздействий повышаются в целях их достижимости для субъектов Байкальского региона в текущих экономических условиях. В проекте в сравнении с действующими нормативами увеличены нормы общего сброса в Байкал или нормы концентраций в стоках следующих веществ: нитратов, хлоридов, нефтепродуктов, железа, хрома, СПАВ, аммиака, марганца. Данные изменения могут привести к усилению «цветения» воды в мелководных зонах озера, поскольку азот и фосфор являются одними из

¹⁴<http://regulation.gov.ru/projects# npa=88105>

основных элементов питания водных растений. Из нормирования исключены важный биогенный элемент – калий и важный токсичный элемент – ртуть.

По мнению Совета, существенное увеличение допустимых объемов стока загрязняющих веществ в Байкал, может отражать намерение не только облегчить задачу очистки стоков, но и легализовать создание новых рекреационно-туристических комплексов на берегу озера. Показательными являются промежуточные результаты общественного обсуждения проекта на официальном сайте, «за» подано 159 голосов, в то время как «против» проголосовало 3 719 человек. Совет полагает, что эти цифры адекватно отражают общее отношение населения к охране озера Байкал.

Предложенные проектом корректировки норм воздействия основаны на научных исследованиях, проведённых в 2018 г. Байкальским институтом природопользования Сибирского отделения РАН, однако имеются не менее авторитетные научные оценки, которые говорят о недопустимости предложенной корректировки норм воздействия. В частности, в письме Сибирского отделения РАН на имя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 28 марта 2019 г. сообщается: «На фоне негативных изменений, происходящих в последние годы в мелководной зоне Байкала и в местах с возросшей антропогенной нагрузкой, чрезвычайно опасно вводить нормативы, в которых содержание сбрасываемых компонентов многократно превышает их фоновые содержания в Байкальской воде. Например, содержание минерального фосфора, вызвавшего бурное развитие нежелательных нитчатых водорослей, будет в 50 раз превышать фоновые значения в воде Байкала. Безусловно, это будет способствовать продолжению эвтрофикации, очень опасной для биоценоза уникального водного объекта. В связи с этим требуется серьезная коррекция концептуального подхода к возможности установления допустимых воздействий на экосистему озера Байкал, существенно превышающих значения фоновых показателей... Мы прекрасно понимаем, что выполнение жестких экологических требований при очень ограниченных финансовых ресурсах России в настоящее время является трудновыполнимым. Однако детальный научный анализ экологической ситуации озера Байкал, проведенный нашим Научным советом по проблемам озера Байкал в начале этого года, показал возможность активных и не требующих больших финансовых вливаний действий без изменения существующих нормативов».

Данную позицию поддержали директор Лимнологического института СО РАН А.П.Федотов, научный руководитель Иркутского научного центра СО РАН И.В.Бычков, профессор экологии и биологии Университета Аризоны Э.Коэн, профессор экологии Университета Монтаны Д.Элсер, почётный профессор наук об окружающей среде Колледжа Уэллсли М.Мур, научные

работники научно-исследовательского института Больших Озер в Университете Миннесоты, профессор Киотского университета Ш.Накано и профессор Токийского университета М.Ямамура¹⁵. Данный вопрос обсуждался также в ходе заседания Научного совета Сибирского отделения РАН по проблемам озера Байкал 2 февраля 2019 г. Научный совет посчитал неприемлемым принятие для озера Байкал количественных значений и принципов классификации нормативов, предлагаемых Ассоциацией водоснабжения и водоотведения по сточным водам по аналогии со стандартными подходами, установленными в Справочнике ИТС 10-2015.

Совет согласен с мнением учёных и представителей природоохранного сообщества, которые справедливо указывают на то, что к Байкалу нельзя подходить с общими мерками. Это уникальное в глобальном масштабе озеро требует особого отношения и особых норм, ограничивающих воздействие на него. Воздействие, которое человек может позволить себе в отношении большинства водоёмов мира, недопустимо на Байкале, имеющем гораздо более низкие способности к самоочищению.

Полагаем, что существующие противоречия в научных оценках ситуации на Байкале должны разрешаться в пользу принятия наиболее жесткого из возможных решений по ограничению воздействия человека. При принятии управленческих решений должна приниматься во внимание не оптимистическая, а пессимистическая оценка возможных последствий. При этом любые подобные решения должны сопровождаться широким общественным и экспертным обсуждением, проведением государственной и общественной экологических экспертиз, консультаций с международными природоохранными органами.

В этой связи Совет считает необходимым провести в течение 2019-2020 гг. дополнительные работы по поиску и внедрению наилучших технологий очистки стоков, применяемых в развитых странах. В мире накоплен огромный опыт обращения со сточными водами, в том числе и не связанный с сооружением традиционных очистных установок, которые, как показывают учёные, не обеспечивают требуемое для Байкала качество стоков. Представляется необходимым внимательно изучить этот опыт и реализовать в байкальском регионе наиболее безопасные из них, имея при этом в виде главной цели полное прекращение сброса в Байкал стоков, которые по качеству ниже, чем качество воды в озере. Кроме того, необходимо проведение уполномоченными органами регулярного надзора за выполнением технических

15

<http://isc.irk.ru/ru/press/news/obrascheniya-rossiyskikh-i-zarubezhnykh-uchenykh-protiv-yveseniya-izmeneniy-v-prikaz>

условий эксплуатации и регламента очистки сточных вод действующими и строящимися очистными сооружениями.

4.2. Изменение границ Центральной экологической зоны Байкала

Глава Республики Бурятия А.С.Цыденов, поддержавший решение по сокращению водоохранной зоны Байкала, заявил о намерении провести работу по изменению границ Центральной экологической зоны Байкальской природной территории¹⁶. В этой связи следует отметить, что границы Центральной экологической зоны Байкальской природной территории совпадают с границами объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО ""Озеро Байкал" и их сокращение приведет к нарушению международных обязательств Российской Федерации и создаст основания для включения озера Байкал в Список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой.

4.3. Легализация сплошных санитарных рубок вблизи озера Байкал

В январе 2019 г. Советом по стратегическому развитию при Президенте Российской Федерации утвержден национальный проект "Экология", в состав которого входит федеральный проект "Сохранение озера Байкал"¹⁷. Пп. 4.2.2, 4.2.3. плана мероприятий данного проекта предусматривают внесение изменений в ст. 11 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал" и Лесной кодекс РФ в части возможности перевода земель лесного фонда в земли других категорий и проведения сплошных санитарных рубок в лесах, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также внесение соответствующих изменений в постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

Вопрос о разрешении сплошных санитарных рубок вблизи Байкала обсуждается уже несколько лет. Действующее законодательство разрешает проведение сплошных санитарных рубок в водоохраных зонах (новые нормы вступили в силу 1 июля 2019 г.), однако оно не распространяется на Центральную экологическую зону Байкальской природной территории. В ноябре 2016 г. соответствующий законопроект был разработан Минприроды России и опубликован для общественного обсуждения¹⁸. Текущая редакция законопроекта предусматривает возможность проведения сплошных

¹⁶ http://egov-buryatia.ru/press_center/news/detail.php?ID=3617

¹⁷ http://mineconom74.ru/sites/default/files/field_downloads/1323/baykal.pdf

¹⁸ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=56174>

санитарных рубок вблизи Байкала для всех защитных лесов без учета специфики этой уникальной территории.

Сплошные санитарные рубки в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории в некоторых ситуациях действительно могут быть необходимы - например, для вырубki погибших насаждений вокруг поселений и объектов инфраструктуры с целью снижения пожарной опасности и риска перехода пожаров на эти поселения и объекты. Однако, если разработанный Минприроды России законопроект будет принят в текущей редакции, это неизбежно приведет к росту масштабов лесных пожаров и загрязнения озера, создаст дополнительные угрозы для экосистемы озера. Это связано как минимум, с двумя группами факторов.

Во-первых, в рамках существующей системы управления лесами сплошные санитарные рубки могут проводиться в значительных масштабах только как коммерческие мероприятия – за счет доходов от продажи заготавливаемой древесины. При существующем и предполагаемом на ближайшие годы уровне финансирования лесного хозяйства, в том числе переданных Республике Бурятия и Иркутской области лесных полномочий, новым бюджетным средствам на проведение санитарных рубок на Байкале взяться будет неоткуда. Перераспределение же существующих денег в пользу расходов на санитарные рубки неизбежно приведет к снижению защищенности лесов от пожаров, поскольку остальные крупнейшие статьи расходов так или иначе связаны с охраной лесов.

В результате в рубку будут назначаться, в первую очередь, участки с наибольшими запасами коммерчески ценной древесины, на которых по формальным основаниям можно назначить сплошную санитарную рубку. А действующая система правил в сфере санитарной безопасности устроена так, что при желании обосновать назначение сплошной санитарной рубки можно практически в любом диком лесу, тем более в лесу, затронутом пожаром (таких на Байкале большинство).

Таким образом, разрешение сплошных санитарных рубок вблизи Байкала без дополнительных ограничений на практике будет означать разрешение на обычное коммерческое лесопользование на этой уникальной природной территории, в границах объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО. А коммерческое лесопользование в Байкальском регионе является одной из главных причин лесных пожаров – львиная доля этих пожаров начинается вблизи объектов инфраструктуры и самих рубок.

С учетом состоявшегося объединения китайских импортеров российской древесины в специальный отраслевой союз, который явно упростит и удешевит закупку и вывоз из России ценного древесного сырья, разрешение сплошных

санитарных рубок вблизи Байкала может привести к радикальному росту разорительного для лесов коммерческого лесопользования вблизи озера в самые ближайшие годы.

Во-вторых, рубка леса в горных условиях с использованием обычной лесозаготовительной и дорожной техники всегда ведет к росту эрозии почвы. Существуют технологии, позволяющие эту эрозию несколько уменьшить, но они очень дороги (т.е. чтобы окупить их применение, придется рубить значительно больше сравнительно здоровых лесов), и они в любом случае не решат проблему полностью. Чем больше будет сплошных санитарных рубок вблизи Байкала - тем больше будет смываться в озеро и впадающие в него водотоки глины, песка, биогенных элементов. С учетом характерного для таежной зоны дефицита квалифицированных лесных кадров и специализированной лесной техники, технологического нигилизма и иных подобных обстоятельств, можно предположить, что общая загрязненность рек и ручьев в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в результате разрешения сплошных санитарных рубок вырастет многократно. С учетом того, что значительная часть лесов в границах объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «Озеро Байкал» пройдена катастрофическими пожарами 2015-2016 годов, есть основания полагать, что в сплошные санитарные рубки будут отводиться в первую очередь леса, не погибшие от пожаров или восстановившиеся после них при оставлении полностью погибших насаждений. Тем самым будет ухудшаться состояние оставшихся лесов, а кроме того – увеличиваться пожарная опасность в связи с развитием дорожной сети, и как следствие – увеличением доступности лесов.

Таким образом, разработанный Минприроды России и предусмотренный планом мероприятий федерального проекта «Сохранение озера Байкал» законопроект представляет реальную угрозу для Байкала и окружающих его лесов; в текущей редакции он приведет только к хищническому лесоистреблению, росту масштабов лесных пожаров и загрязнению озера.

Помимо этого, план мероприятий федерального проекта "Сохранение озера Байкал" предусматривает отмену запрета перевода земель лесного фонда в иные категории земель. В упомянутом проекте речь идет о переводе земель лесного фонда в земли промышленности для строительства и реконструкции объектов железнодорожной инфраструктуры. Если ограничиться только этим, такое решение можно было бы назвать приемлемым, поскольку расширение железнодорожной инфраструктуры носит локальный характер и касается земель, и так подверженных сильной антропогенной нагрузке. Однако формулировки плана мероприятий могут подразумевать и перевод земель лесного фонда в другие категории для любых целей (включая строительство

промышленных и спортивно-туристических объектов), против чего неоднократно выступал Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО.

Совет полагает, что развитие ситуации, при котором правовая охрана озера Байкал будет систематически снижаться, абсолютно недопустимо. В то же время следует согласиться с Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в том, что нынешняя система запретов и ограничений, действующая в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории, иногда создает неоправданно высокие сложности для жителей этой территории. В частности, прокуратурой предлагается предусмотреть ослабление режима охраны земельных участков в населенных пунктах, расположенных на территории национального парка, исключив из категории ограниченных в обороте земельные участки, расположенные в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории на землях населенных пунктов, при условии внесения сведений о границах таких населенных пунктов в ЕГРН и согласования генеральных планов с уполномоченным Правительством РФ органом исполнительной власти. Также следует конкретизировать понятия «незатронутых природных территорий» и «систем жизнеобеспечения», приведенные в Перечне видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории применительно к запрету на строительство зданий и сооружений. Данная неопределенность порождает противоречивые судебные решения, в том числе по искам прокурора, где в качестве основания для признания незаконным предоставления земельного участка или осуществления строительства в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории указывается расположение соответствующих объектов на незатронутой природной территории. По-разному трактуется судами и понятие систем жизнеобеспечения. Решением проблемы могло бы стать четкое определение указанных понятий на законодательном уровне.

В связи с изложенным в п. 4 Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект о дополнении ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации нормой, предусматривающей право собственников зданий, возведенных в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации и расположенных на земельных участках в населенных пунктах, находящихся на особо охраняемых природных территориях и в границах объектов Всемирного наследия

ЮНЕСКО, приобрести в собственность такие земельные участки без проведения торгов;

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект о внесении изменений в Федеральный закон "Об охране озера Байкал", предусматривающих дополнение ст. 2 нормой о том, что границы Центральной экологической зоны Байкальской природной территории совпадают с границами объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО "Озеро Байкал", а также внесение изменений в ст. 15, устанавливающих, что государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере охраны озера Байкал, а также координация деятельности других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации специализированным федеральным органом исполнительной власти.

- признать утратившим силу Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1667;

- внести изменения в постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643, уточнив используемые в нем понятия «незатронутые природные территории» и «системы жизнеобеспечения», а также закрепив возможность строительства жилья и социально значимых объектов в населенных пунктах, при условии, что их границы установлены и утверждены в соответствии с действующим законодательством;

- отказаться от планов внесения изменений в границы Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 1641-р;

- рассмотреть возможность разработки механизма предоставления дополнительных льгот и мер социальной поддержки гражданам, проживающим в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Минприроды России:

- снять с рассмотрения проект приказа "О внесении изменений в приложение к приказу Минприроды России от 05.03.2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно-допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» и провести широкое общественное обсуждение указанных принципов разработки указанного документа с привлечением профильных научных организаций и представителей общественности;

- в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" обеспечить проведение государственной экологической экспертизы проектов нормативно-технической документации, разрабатываемой для Байкальской природной территории;

- провести широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами, включая Комитет Всемирного наследия ЮНЕСКО и его экспертов по проблеме предельных норм воздействия на Байкал;

- исключить из плана действий к федеральному проекту "Сохранение озера Байкал" национального проекта "Экология" подпункты 4.2.2, 4.2.3.

Правительству Иркутской области:

- отказаться от поддержки проекта принятия новых (ослабленных) норм воздействия на Байкал, указанных в проекте приказа Минприроды России "О внесении изменений в приложение к приказу Минприроды России от 05.03.2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно-допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал».

Управлению Роспотребнадзора по Иркутской области:

- проводить регулярный (не реже чем один раз в квартал) надзор действующих и строящихся очистных сооружений по выполнению технических условий эксплуатации и регламента очистки сточных вод.

5. Туристическая деятельность на Байкальской природной территории

5.1. Проблемы охраны окружающей среды вследствие осуществления туристической и рекреационной деятельности

Туризм на Байкальской природной территории рассматривается как значимый инструмент социально-экономического развития, пополнения местных и регионального бюджетов, повышения занятости населения. По информации Агентства по туризму Иркутской области в последние 10 лет наблюдается динамичный рост туристического потока: в 2008 г. – 539 тыс. чел.;

в 2018 г. – более 1,6 млн. чел. Наиболее популярными местами отдыха у туристов являются территории, прилегающие к озеру Байкал¹⁹.

Экономическая перспективность развития туристическо-рекреационной деятельности специально отмечается в планах социально-экономического развития Иркутской области и ее муниципальных образований. Разрабатываемая Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года²⁰ предполагает, что к 2030 году прибайкальские территории смогут принимать не менее 5 млн туристов ежегодно.

Однако указанные планы развития не учитывают увеличивающуюся антропогенную нагрузку на окружающую среду Байкальской природной территории, хотя и отмечают наличие негативных последствий от ее осуществления. Туристическая деятельность на Байкальской природной территории, принося экономическую выгоду, одновременно наносит большой вред окружающей среде, в том числе из-за несоблюдения имеющихся требований экологического законодательства и отсутствия развитого правового регулирования. В пределах Иркутской области наиболее наглядно последствия нерегулируемого туризма проявляются на территории Ольхонского района, и, в первую очередь, на территориях Прибайкальского национального парка.

По результатам проведенной в 2018 году Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой проверки туристических объектов на Байкале было выявлено, что более 90% из проверенных 164 туристических баз и гостевых домов осуществляют свою деятельность с нарушениями действующего законодательства. Предприниматели зачастую руководствуются исключительно коммерческими интересами, экономя на экологической безопасности, что наносит серьезный ущерб природе. Факты нарушения природоохранного, земельного и градостроительного законодательства, противопожарных и санитарно-эпидемиологических требований установлены как на территории Иркутской области, так и в Республике Бурятия. Данные нарушения проявляются в незаконном предоставлении земельных участков, нецелевом использовании земель, застройке берегов без соблюдения водоохраных требований, что приводит к загрязнению озера Байкал неочищенными сточными водами²¹.

¹⁹ <http://irkobl.ru/sites/tour/report/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D1%80%2004.03.2019.pdf>

²⁰ <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/48807477-e977-4718-9c8b-9b86899d45bc/Irkut2030.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48807477-e977-4718-9c8b-9b86899d45bc>

²¹ <http://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/52872/> Дата просмотра от 27.03.2019

Можно выделить следующие негативные последствия осуществления безответственной туристической деятельности на Байкальской природной территории:

- увеличение комплексной нагрузки на экосистемы, что проявляется в нарушении почвенного слоя на больших площадях, исчезновении редких видов животных и растений;
- использование земель не по целевому назначению и неконтролируемая застройка побережья;
- увеличение объема твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) и проблемы их сбора²²;
- увеличение объема жидких коммунальных отходов и объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в Байкал.

Развитию туризма, в свою очередь, препятствует ограничение строительства новых объектов капитального строительства, в том числе объектов социальной инфраструктуры, дорожной инфраструктуры, туристических объектов (музеев, информационных центров, гостиниц и домов отдыха), отвечающих требованиям законодательства, а также отсутствие выделенных территорий, в границах которых возможно осуществление того или иного вида туризма.

5.1.1. Увеличение комплексной нагрузки на экосистемы

По данным многолетних наблюдений орнитолога, бывшего заместителя директора Прибайкальского национального парка по науке В.Рябцева, туризм способствует деградации прибрежных территорий Байкала. Им зафиксирован факт сильного повреждения растительного покрова побережий Мухорского, Куркутского, Тутайского заливов в Ольхонском районе. Застроены или вытоптаны места произрастания эндемичных растений, в сотни раз сократилось количество гнездящихся и останавливающихся на линьку уток, упала численность куликов и хищных птиц. Практически исчез краснокнижный вид – скопа, по свидетельствам рыбаков резко сократились запасы рыбы²³. Причиной стало полное отсутствие ограничений количества туристов и времени посещения территорий, находящихся под охраной; отсутствие ограничений по способам передвижения по Байкальской природной территории (использование различных транспортных средств, мест и дорог, по которым возможно передвижение с их использованием); недостаточное развитие туристической инфраструктуры; низкая экологическая культура туристов; недостаточность надзора и контроля за соблюдением экологического законодательства за всеми

²² <http://plus-one.rbc.ru/blog/ecology/turizm-ekologicheskaya-ugroza-dlya-baykala>

²³ <http://vryabtsev.livejournal.com/8458.html>

субъектами на Байкальской природной территории; отсутствие официальных туристических маршрутов, туристических троп и способов передвижения.

Порядок определения допустимого количества людей, находящихся в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, установлен приказом Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63. Исполнение данных ограничений трудно осуществимо ввиду отсутствия контроля за количеством туристов, находящихся в границах этой зоны.

Использование различных транспортных средств за пределами дорог с асфальтовым покрытием является следствием отсутствия правового регулирования передвижения вне дороги общего пользования в границах Байкальской природной территории. Упорядочить данные отношения позволят ограничения на использование транспортных средств, установление времени года, маршрутов, проходящих по дорогам и вне дорог общего пользования без асфальтового покрытия, лиц, которые могут их использовать, целей их использования, необходимость получения разрешения, требования к техническим характеристикам (вид используемого топлива, нормативы содержания загрязняющих веществ в выбросах и уровня шума), а также порядка предоставления туристических услуг по аренде подобных транспортных средств.

5.1.2. Использование земель не по целевому назначению и неконтролируемая застройка побережья

Спрос на туристические услуги, в первую очередь на места размещения, приводит к использованию земельных участков и объектов недвижимости, не предназначенных для коммерческого использования, для размещения туристов. Чаще всего земельные участки используются для размещения гостевых домов. Отсутствие сведений о прохождении границ в ЕГРН делает возможным распоряжение земельными участками, расположенными в границах ООПТ, неуполномоченными лицами.

5.1.3. Увеличение объема ТКО и проблемы их сбора

Определение схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО, их создание и содержание отнесено к полномочиям органов местного самоуправления, если иное не установлено законодательством. Порядок определения места (площадок) установлен в Правилах обустройства мест (площадок) накопления ТКО и ведения их реестра²⁴. Однако в границах Байкальской природной территории данные места не определены органами

²⁴ утв. Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039.

местного самоуправления, отсутствие подобных мест (площадок) приводит к появлению несанкционированных свалок и переложению обязанностей и расходов по обращению с ТКО на дирекцию ООПТ.

Так как в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории действует запрет на размещение (хранение и захоронение) отходов производства и потребления I - III классов опасности, в границах данной зоны существует проблема вывоза отходов за ее пределы. Особенно актуальна данная проблема для острова Ольхон.

5.1.4. Увеличение объема жидких коммунальных отходов и объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в Байкал

В соответствии с Перечнем видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории²⁵, здесь запрещается строительство зданий без сооружений, обеспечивающих очистку сточных вод и выбросов вредных веществ в атмосферный воздух до утвержденных нормативов. Вместе с тем, многие населенные пункты, расположенные в Центральной экологической зоне, не обладают очистными сооружениями.

Решение данной проблемы возможно путем совершенствования законодательства о порядке предоставления туристических услуг, в частности, путем регламентации поведения туристов и введения повышенных мер ответственности за нарушение требований экологического законодательства, а также проведения мероприятий по приведению хозяйственной деятельности на соответствующих земельных участках в соответствие с их целевым назначением и разрешенным использованием.

5.2. Развитие туристической инфраструктуры на Байкальской природной территории

В законодательстве необходимо определить понятия «экологического туризма» и «экологической тропы», сформулировать принципы, цели и задачи осуществления экологического туризма, установить требования к самим экологическим тропам (определить возможные места прохождения экологических троп, требования к их строительству и обустройству).

Водный кодекс РФ и Федеральный закон «Об охране озера Байкал» обязывают использовать в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории только недренируемые системы канализации. Объекты туристической инфраструктуры (гостиницы, базы отдыха, туристические базы)

²⁵ утв. Постановлением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643.

в большинстве своём не соблюдают требований в области охраны водных объектов, а на острове Ольхон централизованная канализация вовсе отсутствует. В связи с увеличением количества объектов без очистных сооружений в последние годы проблема вывоза жидких бытовых отходов становится всё актуальнее. В связи с этим Западно-Байкальской межрайонной прокуратурой инициированы иски по прекращению деятельности по использованию земельного участка без сооружений для сбора жидких бытовых отходов из водонепроницаемых материалов, обеспечивающих охрану водных объектов.

Территория Хужирского муниципального образования имеет ряд особенностей: обособленность территории (остров), туристическая привлекательность, развитая сеть туристического обслуживания, сложности в обращении с твердыми и жидкими отходами, связанные с необходимостью их вывоза на дальнее расстояние. Комплекс этих особенностей создает базу для развития природосберегающих, ресурсосберегающих, энергоэффективных технологий и методов природопользования. Остров Ольхон может стать местом реализации пилотного проекта внедрения и разработки практик гармоничного развития туристической инфраструктуры, сохраняющей самобытность территории, хозяйственной деятельности местного населения на основе внедрения экологически чистых технологий. Дополнительным стимулом является режим особого природопользования, предполагающий ограничение хозяйственной деятельности в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Для реализации подобного сценария необходимо выделить основные проблемы, непосредственно связанные с туристической деятельностью, и наметить пути их решения:

- подготовка предложений по установлению границ Прибайкальского национального парка;
- ограничение и регистрация посещения туристами острова Ольхон, в том числе реализация проекта по выдаче электронных разрешений;
- запрет на размещение неорганизованными туристами стоянок, оборудование для них специальных мест отдыха;
- благоустройство объектов историко-культурного наследия (мыс Бурхан, Курыканская стена и др.);
- придание м. Бурхан статуса особо охраняемого объекта природного (культурного) значения;
- обустройство туристической инфраструктуры и мест отдыха, туристических маршрутов информационными стендами;
- усиление фискальных мер, применяемых к нарушителям;

- формирование специализированных площадок накопления ТКО, реализация пилотного проекта по организации раздельного сбора ТКО;
- обустройство общественных туалетов, внедрение современных технологий очистки и утилизации бытовых отходов;
- привлечение общественных организаций к осуществлению охраны окружающей среды и экологического контроля.

В 2019 году на острове выполнены исследования и подготовлена «Концепция развития инфраструктуры Национального парка «Заповедное Прибайкалье» на острове Ольхон с применением природоподобных и цифровых информационных технологий». Авторы концепции разработали предложения по социально-экологическому развитию территории. В качестве первого шага предложена разработка цифровой модели для управления территорией «Умный Ольхон», которая позволит разрабатывать и принимать наиболее эффективные решения. Авторы предлагают применять на острове безопасные технологии по переработке твердых и жидких отходов, непременным условием которых является внедрение раздельного сбора ТКО.

Для внедрения на острове предлагаются:

- умные компостирующие биотуалеты, использующие солнечную энергетику;
- вермифермы для производства экоматериала из всех видов органических отходов;
- биоботанические площадки для переработки бытовых стоков с гидроизоляционной мембраной, исключающей попадание стоков в грунт, на которой с помощью почвенных биоценозов будут перерабатываться жидкие отходы, содержащие органику в экоматериал и другие органические продукты (природоподобная технология замкнутого цикла);
- мини-производство по глубокой переработке твердых бытовых отходов в товары местного потребления;
- круглогодичные биоогороды для всесезонного производства натуральных овощей;
- безопасные животноводческие фермы, исключающие нагрузку на пастбища острова;
- новое энергоэффективное жилищное и коммунальное строительство и реконструкция на основе технологии «экодом».

На острове уже реализованы некоторые локальные экологические проекты. В частности, построены компостирующие биотуалеты на популярном у туристов Сарайском пляже. На одной из крупных турбаз построен автономный безводный компостирующий биотуалет с солнечной системой

обогрева. В создании этих объектов принимали участие жители острова и ученики местной школы.

По мнению Совета, эффективная реализация идей, положенных в основу предлагаемой концепции, может устранить наблюдающиеся противоречия между интересами населения, бизнес-сообщества и задачами сохранения Байкала как объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. При успешной реализации подобный опыт можно будет тиражировать для применения на всей Байкальской природной территории.

В связи с изложенным в п. 5 Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- создать правовые механизмы ограничения природопользования, основанного на предельно допустимой рекреационной нагрузке на экосистемы в пределах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории;

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект, предусматривающий определение экологического туризма, его принципов, целей и задач, определение национальных экологических троп, стандарты их создания и эксплуатации, комплекс мер по финансовой поддержке юридических и физических лиц, принимающих участие в строительстве национальных экологических троп;

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект, поощряющий применение в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории наилучших технологий обращения с отходами;

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ законопроект, усиливающий административную ответственность за нарушение Правил организации туризма и отдыха в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории;

- разработать порядок определения платы за посещение ООПТ регионального и местного значения в соответствии со ст. 5.1 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

- рассмотреть вопрос о создании «Байкальской туристической полиции» (по аналогии с Туристической полицией Москвы), в задачи которой входил бы контроль за соблюдением туристического и природоохранного законодательства.

Сибирскому отделению РАН:

- провести совместно с заинтересованными общественными организациями оценку возможностей использования в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории наилучших технологий в области обращения с отходами, развития экологического туризма и связанных с ним отраслей (производство продуктов питания, строительство и размещение объектов туристической, социальной, коммунальной и иной инфраструктур, транспортные услуги и прочее);
- разработать методику расчёта предельно допустимой туристической нагрузки на экосистемы в пределах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре совместно с Байкальским управлением Росприроднадзора:

- принять меры по прекращению нецелевого использования земельных участков и иных объектов недвижимости, не предназначенных для размещения туристов;
- обеспечить возврат в государственную собственность незаконно предоставленных в собственность или в аренду земель в границах ООПТ;
- обеспечить привлечение к ответственности лиц и организаций, ответственных за незаконное предоставление земель в собственность или в аренду в границах ООПТ.

6. Иные источники загрязнения озера Байкал

6.1. Завод по розливу питьевой воды в пос. Култук

Строительство завода ведется с конца 2018 г. в районе пос. Култук, административном центре Култукского городского поселения Слюдянского муниципального района Иркутской области. Строительные работы ведутся на земельных участках с кадастровыми №№ 38:25:030106:27 и 38:25:030106:28 на основании разрешения на строительство № 38-RU38518102-01-2017, выданного Администрацией Култукского городского поселения Слюдянского района и решения о предоставлении водного объекта в пользование, принятого Территориальным отделом водных ресурсов Енисейского бассейнового водного управления Росводресурсов. Место размещения строительной площадки соответствует Генеральному плану поселения. Распоряжением Министерства экономического развития Иркутской области от 31 марта 2017 г. № 32-мр ООО «АкваСиб» с 1 апреля 2017 г. включено в реестр участников региональных инвестиционных проектов, и строительство завода осуществляется в рамках

развития индустриального парка “Байкальский”.²⁶ Правительство Иркутской области поддержало инициативу администрации муниципального образования “Слюдянский район” по созданию индустриального парка “Байкальский” на территории, где расположены в том числе земельные участки, где ведется строительство завода по розливу воды²⁷.

Деятельность по строительству и последующей эксплуатации завода согласована застройщиком с Ангаро-Байкальским территориальным управлением Росрыболовства и ФБУ «Администрация Байкало-Ангарского бассейна внутренних водных путей» в установленном законом порядке. Розлив воды не относится к запрещенным видам деятельности в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории²⁸.

Проектная документация на строительство завода получила положительное заключение государственной экологической экспертизы и утверждена приказом Управления Росприроднадзора по Иркутской области от 21 июля 2016 г. № 1446-од. В соответствии с материалами, представленными на государственную экологическую экспертизу, администрацией Слюдянского района были организованы общественные обсуждения, по результатам которых все 52 присутствовавших участника единогласно проголосовали за строительство завода. Однако, по результатам проверки, проведенной Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой, было установлено, что фактически обсуждения не проводились, что было подтверждено жителями пос. Култук в ходе общения с членами Совета.

Проект зон санитарной охраны завода как источника водоснабжения и водопровода питьевого назначения имеет экспертное заключение санитарно-эпидемиологической экспертизы от 14 июля 2016 г. № 2162, выданное ФБУЗ “Центр гигиены и эпидемиологии в Иркутской области” При этом Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в рамках проверки было установлено, что зона санитарной охраны до настоящего времени на местности не установлена, соответствующий акт органами государственной власти Иркутской области не принимался.

Забор воды из озера Байкал в настоящее время ООО «АкваСиб» не осуществляется, в том числе по причине отсутствия заключенного договора водопользования. Планируемый объем добычи составляет 158 400 м³ в год.

Помимо вопросов о строительстве завода по розливу воды из озера Байкал в адрес Совета поступают жалобы, касающиеся отсутствия

²⁶ Корпорация развития Иркутской области // <http://aokrio.ru/places/industrialnyy-park-baykalskiy.php>

²⁷ Распоряжение Правительства Иркутской области от 11 июня 2013 г. № 248-рп.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643.

централизованных современных канализационно-очистных сооружений в пос. Култук. На текущий момент в населенном пункте действует всего одна канализационно-насосная станция с одним полем фильтрации для сбора жидких бытовых отходов. Из материалов, переданных в Совет экологическими общественными организациями, следует, что менее чем в 200 метрах от поля фильтрации канализационных очистных сооружений пос. Култук протекает река Култушка, в которую стоки попадают с грунтовыми водами и далее оказываются в озере Байкал.

В ходе посещения поселка членами Совета от местных жителей к ним поступили жалобы на попадание неочищенных сточных вод, содержащих фекальные стоки и следы нефтепродуктов, с канализационных очистных сооружений пос. Култук в озеро Байкал. При этом завод по разливу воды, согласно проекту оценки воздействия на окружающую среду, планирует передавать образующиеся хозяйственно-бытовые сточные воды от санитарных приборов и биотуалетов на очистные сооружения пос. Култук, что создаст на них дополнительную нагрузку. Совет считает, что на прилегающих к Байкалу территориях, где планируется хозяйственная деятельность, на первом этапе необходимо строительство очистных сооружений и только потом рассмотрение проектов возведения промышленных предприятий.

Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в ходе проверки установлено, что земельные участки с кадастровыми №№ 38:25:030106:27 и 38:25:030106:28 были предоставлены ООО «АкваСиб» с грубым нарушением требований земельного и антимонопольного законодательства (без проведения торгов). Также выявлены факты возведения застройщиком не предусмотренного проектом напорного бетонированного колодца и захламление территории строительной площадки.

Помимо этого, в результате изучения ситуации экспертами Совета установлено следующее. Согласно публичной кадастровой карте в пос. Култук выделены земельные участки с разрешенным использованием «под строительство завода по разливу воды» вдоль берега Байкала с кадастровыми №№ 38:25:010134:10, 38:25:030106:49, 38:25:030106:51, 38:25:030106:48, 38:25:030106:131, 38:25:030106:132, 38:25:030106:50, 38:25:030106:112, 38:25:030106:113, 38:25:030106:47, 38:25:030106:111, 38:25:030106:53, общей площадью 1 156 381 кв.м. Совет полагает недопустимым осуществление хозяйственной деятельности на данных участках без проведения полноценной и всесторонней федеральной государственной экологической экспертизы проектной документации. Также необходимо принимать во внимание отсутствие современных канализационных очистных сооружений вблизи указанных земельных участков.

Согласно материалам проверки Байкальской межрайонной прокуратуры, в заключении государственной экологической экспертизы отсутствует объективная природная характеристика места размещения объекта, в границах территории строительства специалистами не учтено распространение растений, занесенных в Красную книгу Иркутской области, а также оставлены без внимания многолетние орнитологические исследования, согласно которым указанные земельные участки служат важным сезонным местом обитания перелётных птиц в период миграции, в том числе, видов, включенных в Красные книги Российской Федерации и субъектов РФ.

Более того, установлено, что в ходе возведения объекта предусматривается проведение работ по снятию плодородного слоя почвы. В нарушение требований земельного и экологического законодательства в проектной документации не предусмотрена рекультивация нарушенных земель.²⁹

В результате анализа космоснимков члены Совета установили, что согласно Перечню выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Иркутской области³⁰, на территории планируемого строительства завода по розливу воды (156-164 км. Кругобайкальской железной дороги) расположен природный и ландшафтный памятник КБЖД № 26.1.5.46 «Орнитологический заповедник - "Таловские болота" - комплекс редких и исчезающих птиц: стерх, черный и серый журавли, сухонос, горные гуси и др. Осенний пролет хищных птиц. Место обитания сибирского углозуба и сибирской лягушки (два места на КБЖД), долины р. и ручьев Медлянки, Безымянки, Култучной, Похабихи, «Птичья Гавань». Заболоченные поймы рек, озерная терраса, долины рек, озеро-болотный комплекс». Это подтверждается серьезными научными публикациями, например, в книге «Уникальные объекты живой природы бассейна озера Байкал» 1990 г. По мнению Совета, это серьезный аргумент против строительства завода на данной территории. Вместе с тем до сих пор значительным участкам на данной территории не придан статус, запрещающий их использование в хозяйственной деятельности.

Таким образом, участок, отведенный под строительство завода, является средой обитания птиц, занесенных в Красные книги Российской Федерации и Иркутской области. В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «"О животном мире», действия, которые могут привести к

²⁹ <http://baikalproc.ru/po-trebovaniyu-bajkalskoj-mezhregionalnoj-prirodoohrannoj-prokuratury-stroitelstvo-zavoda-po-dobyche-vody-iz-ozera-bajkal-priostanovleno/>

³⁰ утв. приказом Службы по охране объектов культурного наследия Иркутской области от 14 февраля 2017 г. N 18-спр (ред. от 25 августа 2017 г.).

гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Отвод земельного участка под строительство завода может разрушить среду обитания указанных объектов животного мира, а следовательно, отвод произведен в нарушение Федерального закона «О животном мире».

Следует также отметить, что Схемой территориального планирования Иркутской области³¹ в Слюдянском районе предусмотрено создание государственного природного заказника регионального значения «Таловские озера».³²

14 марта 2019 г. Кировским районным судом г. Иркутска удовлетворено требование Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуры о признании незаконными разрешения на строительство, положительного заключения государственной экологической экспертизы и приказа о ее утверждении. Также в соответствии с решением суда, строительство завода по производству питьевой воды в пос. Култук приостановлено с 15 марта 2019 г. до устранения выявленных в ходе проверок нарушений.³³

В Следственное управление СК России по Иркутской области направлены материалы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела по ст. 286 Уголовного кодекса РФ в связи с превышением должностных полномочий при проведении общественных слушаний.

6.2. Загрязнение озера Байкал судами

Согласно Государственному докладу «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2017 году» на Байкале эксплуатировалось 280 судов.³⁴ Суда ПАО «Восточно-Сибирское Речное пароходство» (Далее - «ВСРП») сдают загрязненные хозяйственные и подсланевые воды на очистку на судно комплексной переработки отходов «Самотлор» в порту пос. Байкал. Флот сторонних организаций в части сбора подсланевых вод обслуживается этим судном на договорных началах. За навигацию 2017 года на судно «Самотлор»

³¹ утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2012 г. № 607-пп.

³² <http://oopt.aari.ru/oopt/%D0%A2%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%B0>

³³ <http://irkobl.ru/news/676755/>

³⁴ Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2017 году». – Иркутск: АНО «КЦ Эксперт», 2018. – 340 с.

всего сдано вод 660,11 тонн, в том числе принято от стороннего флота – 80,41 тонн; из них нефтесодержащих вод – 254 тонн, в том числе от сторонних – 14,30 тонн.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 и ст.ст. 1, 6, 19 Федерального закона «Об охране озера Байкал», постановлением губернатора Иркутской области от 6 мая 2005 г. № 185-П «Об ограничениях эксплуатации судов в акватории озера Байкал» в целях охраны озера Байкал введены ограничения на эксплуатацию судов в акватории озера путём запрета эксплуатации судов (за исключением маломерных), не оборудованных устройствами по сбору и сдаче нефтесодержащих, льяльных, хозяйственно-бытовых сточных вод и отходов производства и потребления, и не имеющих документов на годность судов к плаванию.

К маломерным судам в соответствии с Кодексом внутреннего водного транспорта РФ относятся суда, длина которых не должна превышать 20 метров и общее количество людей на котором не должно превышать 12.

18 мая 2017 г. МЧС России в ответе на депутатский запрос сообщило, что в реестре маломерных судов ГИМС МЧС России зарегистрировано 18 394 маломерных судна, используемых в некоммерческих целях. Из них 7 568 судов признаны годными к плаванию.

В августе 2017 г. были обнародованы результаты проверки, проведенной Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой, в ходе которой было установлено, что вопреки требованиям Федерального закона «Об охране озера Байкал», в акватории и прибрежной полосе озера Байкал прием подсланевых (нефтесодержащих) вод и отходов хозяйственной деятельности с судов не организован.

Количество судов всех классов, эксплуатируемых на Байкале, ежегодно увеличивается. В среднем за год по озеру курсирует более 2 тысяч судов, включая маломерный флот. По информации Лимнологического института СО РАН ориентировочный объём продуцирования нефтесодержащих вод судами, базирующимися в акватории озера Байкал, составляет более 417 тонн в навигацию, вместе с тем за 2014-2015 гг. на единственное несамоходное судно комплексной очистки «Самотлор» было сдано лишь 12,2 тонны.

Из 30 портов и причальных сооружений, расположенных в озере Байкал, ни одно сооружение не оснащено пунктами для сбора стоков. Енисейским бассейновым водным управлением Росводресурсов мероприятия по защите озера Байкал от загрязнений, образующихся в результате слива подсланевых (нефтесодержащих) вод и жидких бытовых отходов с судов, не проводились.

По результатам проверки в Баргузинский районный суд было направлено исковое заявление об обязанности Енисейского бассейнового водного управления

Росводресурсов принять меры по размещению на внутренних путях озера Байкал в границах Республики Бурятия пунктов приема для сбора нефтесодержащих вод, сточных вод и отходов производства и потребления с пребывающих кораблей³⁵. Решением суда от 31 марта 2017 г. исковые требования прокурора удовлетворены, однако Енисейское бассейновое управление получило отсрочку исполнения решения суда до конца 2019 г.

6.3. Загрязнение озера Байкал сточными водами

Начиная с 2010-2011 гг. в прибрежной зоне озера независимыми группами учёных зарегистрированы негативные экологические процессы, которые свидетельствуют о значительных изменениях в экологической системе озера Байкал. К ним относятся: смена доминирующих видов макрофитов в растительных поясах и массовое развитие чужеродной нитчатой водоросли спирогиры; массовое развитие бентосных сине-зеленых, способных продуцировать опасные для человека и животных цианотоксины; массовое заболевание и гибель основного фильтратора байкальских вод – эндемичных губок семейства *Lubomorskiidae*; регулярные массовые выбросы на берег водорослей и макрофитов в некоторых участках озера (до 90 кг сырой биомассы на квадратный метр), в результате гниения которых происходит вторичное и микробиологическое загрязнение обширной акватории прибрежной зоны; значительное загрязнение нижних участков притоков Байкала, интерстициальных вод пляжей и вод прибрежной зоны возле населенных пунктов санитарно-показательными микроорганизмами. Этим процессам сопутствует круглогодичный вброс в нижнюю часть притоков, и далее в прибрежную зону озера условно очищенных сточных вод с очень высокими концентрациями биогенов.

По сообщению жителей Северобайкальска (Республика Бурятия), поступивших в адрес Совета, впервые проблема начала проявляться в виде «чёрных приливов» и гниющих водорослей на берегах примерно в 2010 г. Данная ситуация практически уничтожила местный туристический бизнес, так как запах и загрязнение пляжей вызвали резкое снижение количества туристов. Населению приходится использовать для бытовых нужд воду из прибрежных водоемов или из скважин.

В 2013 году в Лимнологический институт СО РАН поступили сообщения о масштабном загрязнении прибрежной зоны в районе Северобайкальска. Отмечалось массовое развитие и отмирание водорослей, загрязнение берегов тысячами тонн гниющей органики. Институт провел несколько экспедиций в

³⁵ <http://procrf.ru/news/562499-o-rezultatah-proverki-ispolneniya.html>

данный район и признал ситуацию чрезвычайной. Ученые пришли к выводу, что чрезмерное развитие водорослей связано с деятельностью очистных сооружений Северобайкальска. Значительные количества биогенных веществ, поступающих в Байкал со стоками с очистных сооружений, создали благоприятные условия для массового размножения спирогиры.

В октябре 2013 г. группа ученых Лимнологического института СО РАН совместно с представителями Росприроднадзора и Байкальской транспортной прокуратуры провели проверку деятельности городских очистных сооружений, в ходе которой были взяты пробы очищенных и неочищенных сточных вод самого города, а также вагонного и локомотивного депо. Во время проверки выяснилось, что городские бытовые и промышленные сточные воды попадают на одну и ту же станцию по очистке. Чтобы разобраться в проблеме, были также взяты анализы артезианской воды из скважин, снабжающих город, а также образцы моющих средств, употребляющихся при мытье вагонов. Анализ, проведенный в Иркутском институте химии им. А.Е. Фаворского СО РАН, выявил более высокое содержание фосфора в образцах спирогиры из района сброса сточных вод р. Тья, которая впадает в озеро Байкал южнее Северобайкальска, по сравнению с пробами, взятыми в условно чистом участке Байкала. Гидрохимический анализ показал практически одинаково высокое содержание основных биогенных элементов (прежде всего – минерального фосфора и азота) в неочищенных сточных водах и стоках, поступающих из очистных сооружений. Оказалось, что эти вещества, вызывающие бурный рост водорослей, проходили очистные сооружения без помех.

Было выявлено многократное превышение нормы и по другим показателям качества сточных вод. Очистные сооружения Северобайкальска были построены в начале 1980-х гг., их ведомственная принадлежность менялась, но вплоть до лета 2014 г. они находились в собственности ОАО «РЖД». В результате судебного разбирательства в мае–июне 2014 г. у вагонного депо города появилась замкнутая система очистки воды, которую используют для помывки вагонов. Очистные сооружения Северобайкальска были переданы в ведение города, однако ситуация с гидрохимическими показателями сточных вод, в том числе с высокими концентрациями азота и фосфора, не изменилась.

Лимнологический институт СО РАН в сентябре 2014 г. исследовал Байкал практически по всему периметру. Ситуация в районе Северобайкальска и устья Тьи несколько не улучшилась. Выяснилось, что спирогира быстрыми темпами продолжает распространяться по Байкалу, и ее ареал быстро расширяется. Массовое развитие водоросли происходит практически вдоль всего восточного побережья озера и почти половины – западного. Она

вытесняет местные уникальные растительные и животные сообщества. Отмечается массовая гибель байкальских губок, которая влечёт за собой массовую гибель их симбионтов – рачков-бокоплавов. Отмечены случаи массовой гибели брюхоногих моллюсков, приуроченные к местам массовой вегетации спирогиры и району сброса сточных вод Северобайкальска. Для подобного изменения экосистем и развития макроводорослей достаточно небольшого, но постоянного превышения обычного уровня концентрации биогенов. Этому способствует многолетний сброс в Байкал недостаточно очищенных либо вовсе не очищенных сточных вод, в том числе фекальных.

Росприроднадзор не первый год констатирует, что практически все существующие на берегах Байкала очистные сооружения не способны очистить стоки до установленных законодательством нормативов. Кроме того, большинство таких сооружений изношено и фактически не работает. Даже там, где есть очистные сооружения, не всегда есть канализация, которая подводит к ним стоки. К примеру, в пос. Турка (Республика Бурятия) есть очистные сооружения, построенные для обслуживания туристической зоны, но при этом поселение почти в полторы тысячи человек к ним не подключено. В Листвянке, которая считается «воротами в Байкал» лишь 20% населения подключено к локальным очистным сооружениям. В большинстве прибрежных населенных пунктов, где велось и ведется массовое строительство туристических объектов, очистные сооружения отсутствуют.

Совет считает важным обратить особое внимание на эту проблему, подтвержденную научным сообществом Иркутской области, и предпринять экстренные меры по ее решению силами исполнительных органов власти региона. Сложившаяся ситуация, помимо прочего, ясно показывает недостаточную эффективность государственной системы мониторинга озера Байкал, которая способна диагностировать экологическую катастрофу лишь на этапе её масштабного развития.

Вышеизложенные данные не принимаются должным образом в расчет при оценке состояния экосистемы озера Байкал за период 2015-2018 гг. Общая оценка состояния экосистемы озера дается по весьма неполной и устаревшей схеме, сконцентрированной только на водном теле озера, которая не в состоянии выявить важнейшие изменения в экологической системе Байкала.

В связи с изложенным в п. 6 Совет рекомендует:

Правительству Иркутской области:

- принять меры по отмене решений о предоставлении земельных участков с кадастровыми №№ 38:25:030106:34, 38:25:030106:52 для строительства завода по розливу воды;

- зарезервировать земельные участки с кадастровыми №№ 38:25:030106:34, 38:25:030106:52 для целей создания планируемого государственного природного заказника регионального значения «Таловские озера» в соответствии со ст.ст. 70.1 и 95 Земельного кодекса РФ;

- не выдавать разрешения на строительство заводов по розливу воды и иных предприятий в пос. Култук Слюдянского района до постройки централизованных канализационно-очистных сооружений.

Минприроды России:

- пересмотреть государственную систему мониторинга озера Байкал, включив в нее критерии оценки экологического состояния его прибрежной зоны.

Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуре:

- проверить законность выделения земельных участков для целей осуществления хозяйственной деятельности, на которых в соответствии со Схемой территориального планирования Иркутской области планируется создание государственного природного заказника регионального значения «Таловские озера»;

- проверить земельные участки с разрешенным использованием «под строительство завода по розливу воды» в Слюдянском районе Иркутской области вдоль берега Байкала на предмет расположения в границах природных территорий;

- проверить расположение земельных участков с разрешенным использованием «под строительство завода по розливу воды» вдоль берега Байкала с кадастровыми №№ 38:25:010134:10, 38:25:030106:49, 38:25:030106:51, 38:25:030106:48, 38:25:030106:131, 38:25:030106:132, 38:25:030106:50, 38:25:030106:112, 38:25:030106:113, 38:25:030106:47, 38:25:030106:111, 38:25:030106:53 на предмет их отнесения к границам планируемого заказника государственного природного заказника регионального значения «Таловские озера».

Управлению Роспотребнадзора по Иркутской области:

- провести проверку качества сточных вод, поступающих с канализационных очистных сооружений пос. Култук Слюдянского района.

7. Шламоотстойники и промышленная площадка Байкальского целлюлозно-бумажного комбината

Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (далее - БЦБК) расположен в г. Байкальск Слюдянского района Иркутской области. Совет неоднократно ставил вопрос о необходимости закрытия этого предприятия. В итоге, с 13 сентября 2013 г. БЦБК был остановлен, однако никаких предусмотренных законодательством³⁶ процедур по его консервации при этом не проводилось. Согласно требованиям Типового положения о порядке организации и проведения работ по безопасной остановке на длительный период и/или консервации химически опасных промышленных объектов РД 09-390-00³⁷, закрытие таких производств, как БЦБК, на срок более 3 месяцев, должно осуществляться по специальному проекту, включающему оценку состояния зданий и сооружений, ликвидацию и вывоз опасных химикатов, санацию и рекультивацию промышленной площадки и полигонов промотходов, разборку зданий, металлических конструкций и ненужного оборудования. До настоящего времени даже не опубликован приказ о закрытии БЦБК.

По данным Института по проектированию предприятий целлюлозно-бумажной промышленности Сибири и Дальнего Востока после остановки БЦБК было совершено только опорожнение оборудования от целлюлозной массы и, частично, щелоков. Отбеливающие химикаты были выработаны перед остановкой БЦБК с целлюлозной массой, щелоковой баланс был сброшен в озеро Байкал, черный щелок переработан на очистных сооружениях, а зеленый щелок в октябре 2013 г. сброшен через систему гидрозолоудаления.

7.1. Текущая ситуация на промышленной площадке БЦБК

В настоящее время демонтированы основное оборудование, трансформаторные подстанции, трубопроводы, кабельная продукция, контрольно-измерительные приборы и приборы автоматического регулирования технологических процессов, арматура, кроме залогового оборудования, которое сегодня представляет собой металлолом³⁸.

По данным государственного доклада "О состоянии озера Байкал и его охране в 2016 году" в зоне влияния объектов ОАО «Байкальский ЦБК»

³⁶ ст. 39 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

³⁷ утв. Постановлением Госгортехнадзора РФ от 4 ноября 2000 г. № 64.

³⁸ Институт по проектированию предприятий целлюлозно-бумажной промышленности Сибири и Дальнего Востока: Рекультивация накопленных отходов производственной деятельности с получением почвогрунтов // <http://forum.cleanbaikal.ru/viewtopic.php?f=20&t=40>

продолжалось интенсивное загрязнение подземных вод³⁹. В пробах воды зафиксировано высокое содержание сульфатов 2,71 ПДК (в 2015 г. – 1,71 ПДК), железа – 4,43–10,5 ПДК (в 2015 г. – 9,2 ПДК), сухого остатка воды – 1,71–2,44 г/л (в 2015 г. – 1,57 г/л). В 2017 году информация по шламонакопителям БЦБК в государственном докладе отсутствовала. По результатам проверки, проведенной Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой, накопленный ущерб окружающей среде существует не только в картах, содержащих отходы: химическому загрязнению была подвержена вся промышленная площадка БЦБК и почва под ней. Таким образом, сточные воды из шламоотстойников продолжают поступать в озеро, минуя неработающие очистные сооружения.

Отходы производства, накопленные БЦБК, хранятся на двух полигонах – Солзанском и Бабхинском. Основным видом отходов является шлам-лигнин, который представляет собой многокомпонентную коллоидную систему, где жидкая и твердая фазы плохо разделены между собой. Основными негативными характеристиками шлам-лигнина являются высокая влажность, образование в процессе его хранения в картах большого количества токсичных и дурнопахнущих газов: сероводорода и метилмеркаптана, наличие хлорорганических соединений⁴⁰.

Проблема ликвидации карт-шламонакопителей БЦБК не решается уже более 30 лет. За эти годы были предложены различные технологии устранения этого источника загрязнения, но ни одна из них не решила существующую проблему.

29 апреля 2014 г. была проведена первая государственная экологическая экспертиза проектной документации по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК, подготовленной ООО «ВЭБ Инжиниринг». Приказом Управления Росприроднадзора по Иркутской области от 5 сентября 2014 г. № 1104-од было утверждено отрицательное заключение государственной экологической экспертизы о несоответствии проектной документации экологическим требованиям.

В соответствии с законодательством, правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы. При этом заказчик вправе представить материалы на повторную

³⁹ Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2016 году». – Иркутск: ИНЦХТ, 2017. – 374 с.: илл.

⁴⁰ Отчет 2 по договору РГ-12-23ГК/98 от 17 октября 2011 г. по теме: Инвентаризация объектов Байкальской природной территории, на которых накоплен экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью. – Иркутск: Лимнологический институт СО РАН, 2011 г.

государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении. Проведение повторной государственной экологической экспертизы без переработки проектной документации осуществляется только на основании решения суда.

Поскольку соответствующих судебных решений принято не было, ООО «ВЭБ Инжиниринг» был обязан переработать материалы проекта в соответствии с замечаниями, изложенными в отрицательном заключении. Однако приказом руководителя Росприроднадзора от 10 сентября 2014 г. № 556 была организована повторная государственная экологическая экспертиза проектной документации, после чего приказом Росприроднадзора от 6 октября 2014 г. № 614 было утверждено положительное заключение.

Подчеркнем, что при доработке материалов, представленных на повторную государственную экологическую экспертизу, не была проведена процедура оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе, не проведены общественные обсуждения доработанных материалов. В соответствии с Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372, требование о наличии материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями) носит безусловный характер.

Поскольку «ВЭБ Инжиниринг» являлся разработчиком экспертизы и не выполнил требование закона о наличии в составе материалов, представляемых на экспертизу, материалов обсуждения проекта с гражданами и общественными организациями, постольку у Росприроднадзора отсутствовали основания для утверждения второй экспертизы проекта.

По мнению Совета, приказы Росприроднадзора от 10 сентября 2014 г. № 556 и от 6 октября 2014 г. № 614 изданы в нарушение пп. 1.1., 8 ст. 14, пп. 5, 7 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе». В свою очередь, ООО «ВЭБ Инжиниринг», как заказчик проектной документации, нарушил ст. 27 указанного Федерального закона, в соответствии с которой он обязан представлять на экологическую экспертизу (в т.ч. повторную) документацию в соответствии с требованиями ст.ст. 11, 12, 14, 21 Федерального закона.

7.2. Селезащита

Огромную опасность для озера Байкал представляет сход селей. В 2011 г. Институт по проектированию предприятий целлюлозно-бумажной промышленности Сибири и Дальнего Востока и ФГБУН «Лимнологический институт» Сибирского отделения РАН при выполнении по госконтракту исследования по теме «Инвентаризация объектов Байкальской природной территории на которой накоплен экологический ущерб, связанный с прошлой

хозяйственной деятельностью», выявили, что шламонакопители БЦБК представляют угрозу экосистеме озера Байкал при сходе селя. Для этого достаточно 3-дневного ливня в отрогах Хамар-Дабана.

Сель по реке Большая Осиновка может захватить карты с 1-7 и 8-10. В 1971 г. катастрофический сель разрушил многокилометровые участки авто- и железной дороги на побережье озера Байкал от пос. Култук до г. Бабушкин; были снесены мосты и разрушены дома по берегам рек. Работы по предотвращению селеопасности не проводились с 1972 г., периодичность схода селя такого масштаба оценивается как в 1 раз в 50-60 лет. На пути возможного селя в настоящее время находится Солзанский полигон, сброс отходов с которого в Байкал одновременно с селевым потоком будет равносильен сбросам Байкальского ЦБК в течение 700 лет.⁴¹

По информации Минприроды Иркутской области, город Байкальск, часть его инфраструктуры и карты-накопители БЦБК не имеют противоселевой и противопаводковой защиты. Селевая опасность в районе карт-накопителей не просто сохраняется, а постоянно возрастает.

Вплоть до 2017 г. никакие работы по ликвидации накопленного экологического ущерба не проводились в связи с признанием неэффективности технологии омоноличивания шлам-лигнина, предложенной ООО «ВЭБ-Инжиниринг» и предупреждением Генеральной прокуратуры РФ о недопустимости использования заложенных в проект решений.

В 2017 г. Минприроды России определило АО «Росгеология» единственным исполнителем работ по ликвидации накопленных отходов БЦБК, 22 декабря 2017 г. был подписан госконтракт на ликвидацию отходов БЦБК между правительством Иркутской области и АО «Росгеология».

По данным Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуры, с момента заключения указанного государственного контракта со стороны АО «Росгеология» осуществляется затягивание сроков его реализации. В январе-феврале 2018 г., по результатам проведенной проверки было установлено, что АО «Росгеология» длительное время (более 2 месяцев) не приступало к началу реализации проекта. Так, компанией не проводились работы по обустройству технологической площадки, приему и обследованию имущества, необходимого для ликвидации отходов. Причиной задержки явилось отсутствие предварительной проработки данных вопросов. Эти же замечания вынесла по итогам государственной экологической экспертизы экспертная комиссия в заключении, утвержденном приказом Роприроднадзора от 5 сентября 2014 г. № 1104-од.

⁴¹ Сутурин А.Н. Экосистема Байкала может быть уничтожена техногенными отходами // Экология и жизнь. - 2012. - №2, - с.82-83

По данным фактам межрегиональной прокуратурой в феврале 2018 г. были внесены представления генеральному директору АО «Росгеология», а также министрам имущественных отношений и природных ресурсов и экологии Иркутской области. По результатам рассмотрения представлений нарушения были устранены.

Кроме того, Минприроды России не была вовремя произведена корректировка проектной документации с целью устранения ее несоответствия природоохранным требованиям. Указанные обстоятельства повлекли приостановление исполнения контракта в период с 26 марта по 23 июля 2018 г. По результатам принятых мер АО «Росгеология» начато осуществление корректировки проектной документации за счет собственных средств. Первоначальный срок корректировки для АО «Росгеология» был определен 31 октября 2018 г, однако позднее был продлен до 30 июня 2019 г., а общий срок реализации проекта перенесен с 1 ноября 2020 г. на 31 декабря 2021 г. По данной причине Иркутской областью в сентябре 2018 г. в федеральной бюджет возвращены 1 112 млн. руб.

По информации АО «Росгеология» приоритетной технологией ликвидации отходов в данный момент рассматривается предварительное обезвоживание шлам-лигнина с последующим переводом во вторичный продукт – почвогрунт. Данные работы проведены в опытном порядке.

Члены Совета при посещении шламонакопителей смогли увидеть экспериментальные работы по получению почвогрунта, проводимые в картах 1, 2, 3, 4. По предварительным данным представителей АО «Росгеология» класс опасности отхода снизился с IV до V. При этом, технология имеет положительное заключение государственной экологической экспертизы.

В настоящее время Минприроды Иркутской области также самостоятельно проводятся работы по переработке шлам-лигнина в биогумус. Кроме того, по результатам проведенных геологических изысканий был пересчитан объем отходов, в том числе в связи с уточнением глубины карт-накопителей, которая составляет 8 метров вместо 5. Уточнены данные об объеме воды с 2 млн. м³ до 739 тыс. м³. Объем щелокосодержащей жидкости на очистных сооружениях увеличился со 160 до 200 тыс. м³. Более того в картах-накопителях обнаружен слой осадка черного щелока, которого нет в федеральном классификационном каталоге отходов.

Таким образом, требуется корректировка проектной документации в части объемов ликвидации отходов. Итоговое решение по вопросу выбора технологии ликвидации должно быть принято по результатам проведения всех опытно-промышленных работ.

В настоящее время АО «Росгеология» возобновлен процесс обезвоживания шлам-лигнина на имеющемся фильтр-прессе (приостанавливался в зимнее время), производится отбор проб на картах-накопителях, осуществляется оформление лицензии на транспортировку отходов, паспорт отходов составлен и направлен для согласования в Росприроднадзор. К оформлению лицензии на обезвреживание отходов АО «Росгеология» планирует приступить после получения положительных заключений экологических экспертиз на откорректированную проектную документацию.

В декабре 2018 г. в связи с поступившими в Генеральную прокуратуру РФ результатами контрольных мероприятий была проведена проверка соблюдения АО «Росгеология» законодательства при ликвидации отходов БЦБК. По результатам проверки информации, изложенной в акте Счетной палаты РФ от 22 января 2019 г., генеральному директору АО «Росгеология» внесено представление в связи с затягиванием сроков исполнения контракта, а также неправомерным использованием денежных средств в момент приостановления работ по госконтракту.

Планируется, что с июля 2019 г. «Росгеология» приступит к выполнению работ по ликвидации отходов БЦБК, закончить которые планирует до 1 ноября 2021 г.

В связи с изложенным в п. 7 Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- разработать и приступить к реализации превентивных мер по защите от опасных геологических и гидрологических процессов, которые не позволят допустить возникновение чрезвычайной ситуации с катастрофическими последствиями для Байкальской природной территории;

- включить реализацию мероприятий в рамках нацпроекта “Экология” в критерии оценки эффективности глав субъектов РФ.

Минприроды России:

- сформировать рабочую группу с участием представителей Правительства Иркутской области, экологической общественности, научных кругов, органов прокуратуры и представителей бизнес-сообщества для решения вопроса передачи объектов БЦБК на баланс Иркутской области в связи с неопределенностью планов собственника по развитию территории;

- способствовать передаче территории промышленной площадки БЦБК в собственность Иркутской области для разработки проектов по демонтажу

зданий и сооружений комбината и промплощадки БЦБК, запланировав данные расходы в ФЦП “Экология”/Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы”;

- установить контроль за своевременной реализацией государственного контракта по ликвидации накопленного экологического ущерба от деятельности БЦБК, подписанного Правительством Иркутской области и АО “Росгеология”;

- предусмотреть финансирование мероприятий по ликвидации промплощадки БЦБК и исследованию земельных участков под промплощадкой на предмет определения возможной площади распространения химического загрязнения.

Министерству экономического развития Иркутской области:

- объявить открытый конкурс проектов по развитию территории БЦБК, имея в виду перспективы социально-экономического развития Иркутской области и вовлечение населения города Байкальск в хозяйственную деятельность.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

- провести проверку расходования средств и качества выполненных работ по заказу Министерства имущественных отношений Иркутской области, проведенных ФГБУ “Высокогорный геофизический институт” Росгидромета летом 2018 г. по очистке русел рек, впадающих в Байкал на территории Слюдянского района Иркутской области;

- проверить расходование средств и соблюдение установленных сроков АО “Росгеология” в рамках реализации госконтракта на утилизацию отходов БЦБК.

УФНС России по Иркутской области:

- обратиться в арбитражный суд с требованием признать БЦБК банкротом и завершить процедуру ликвидации предприятия.

8. Ситуация в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

8.1. Нормативная база обращения с отходами в Иркутской области

Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, (далее – ТКО) в Иркутской области утверждена приказом Минприроды Иркутской области от 29 декабря 2017 г. №43-мпр. По

мнению Совета, ТСОО не соответствует приоритетам государственной политики Российской Федерации в сфере обращения с отходами⁴², так как в ней отсутствуют мероприятия и целевые показатели по реализации приоритетных направлений, в частности, по максимальному использованию сырья и материалов и предотвращению образования отходов.

В ТСОО в целевых показателях по годам указана доля использованных, обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся отходов, без разделения промышленных отходов и твердых коммунальных отходов. В документе не приведены конкретные мероприятия, благодаря которым планируется достичь доли использованных и обезвреженных отходов в 71 % к 2018 г. В ТСОО отсутствуют данные об актуальном морфологическом составе твердых коммунальных отходов в целом по Иркутской области и по муниципальным образованиям. В ТСОО не заложены мероприятия и стимулы для вовлечения отходов в хозяйственный оборот, она главным образом направлена на обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности, из чего следует необходимость дополнения документа и пересмотра п. 2.2.1 СанПиН 42-128-4690-88 “Санитарные правила содержания территории населенных пунктов”⁴³, в соответствии с которым хранение отходов в зимнее время возможно не более 3 суток, а вывоз отходов в летнее время должен осуществляться ежедневно. С учетом внедрения раздельного накопления отходов это требование представляется избыточным и требует пересмотра.

8.2. Тарифы и нормы накопления твердых коммунальных отходов

В адрес Совета поступили жалобы на необоснованно высокие тарифы и нормативы новой коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Приказ Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 28 декабря 2018 г. № 138-мпр утвердил нормативы накопления ТКО для муниципальных образований, где начисление коммунальной услуги происходит по утвержденным нормативам, исходя из общей площади жилого помещения. Так расчет коммунальной услуги производится в МО “Город Иркутск”. Среднегодовой норматив накопления при подсчете услуги исходя из количества проживающих составляет 2,1 м³, как для многоквартирных домов, так и индивидуальных. Норматив же при расчете исходя из общей площади жилого помещения составляет 0,085 м³.

Приказы Службы по тарифам Иркутской области от 18 декабря 2018 г. № 393-спр и № 394-спр устанавливают предельные единые тарифы на услугу

⁴² п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

⁴³ утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 г. № 4690-88.

регионального оператора на территории Иркутской области. Согласно Приказам в Зоне-1 до 30 июня 2019 г. устанавливается тариф для населения (с учетом НДС) 595,33 руб/м³ с последующим его увеличением. В Зоне-2 тариф составляет 522,89 руб/м³, также заложен рост тарифа с июля этого года.

Совет обращает внимание на то, что в приказе Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 28 декабря 2018 г. № 138-мпр утверждены одинаковые нормативы для жителей как многоквартирных, так и индивидуальных домов. Не понятна методика расчета норматива накопления ТКО и формирование тарифа на оказание услуги по вывозу ТКО.

8.3. Проблема накопления ТКО в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории

По данным Байкальской природоохранной прокуратуры на Байкальской природной территории в Иркутской области расположено 11 объектов размещения отходов, включенных в Государственный реестр объектов размещения отходов, из них 4 объекта для размещения ТКО, 5 для смешанных отходов; 2 полигона промышленных отходов.

По данным исследования ФГБУН «Лимнологический институт» Сибирского отделения РАН по оценке накопления отходов потребления в прибрежной зоне озера Байкал и дельте реки Селенги, на территории большинства участков обнаружено наличие ТКО. Минимальные скопления мусора характерны для ООПТ, а максимальные – для мест с наибольшей рекреационной нагрузкой (побережье в пределах населенных пунктов – пос. Листвянка, Большие Коты, Мурзино и др.). Наиболее часто встречаемые отходы потребления по морфологии - это пластик, а в ассортименте всех отходов – упаковка из пластика⁴⁴.

В этой связи Совет обращает внимание на необходимость срочных мер по ограничению использования и продажи одноразовых пластиковых изделий и тары, к которым и относится пластиковая упаковка.

8.4. Обсуждение с населением вопросов тарифной политики

В рамках выездного заседания Совета и при участии членов Совета Региональный Центр ЖКХ-Контроль совместно со Службой государственного жилищного надзора Иркутской области провели 27 февраля 2019 г. конференцию «Отчет службы государственного жилищного надзора за 2018 год. Основные вопросы государственного и общественного контроля на 2019

⁴⁴ <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2015-4/43.pdf>

год». На конференции присутствовало более 100 человек со всей территории Иркутской области, включая представителей ТСЖ, ЖСК, управленческих компаний, инициативных групп.

Руководитель Службы государственного жилищного надзора Иркутской области Проценко А.Ю. отчитался о проделанной работе, рассказал об основных требованиях к управлению домами в 2019 г., ответил на многочисленные вопросы.

Бурные обсуждения и многочисленные предложения вызвала тема реформы в сфере обращения с ТКО. Руководитель Центра ЖКХ-Контроль Кошечкина В.А., заместитель генерального директора РТ-НЭО, регионального оператора по зоне «Юг» Пуцик А., руководитель Иркутской процессинговой компании Пыленок В. дали необходимые пояснения о ходе «мусорной» реформы в Иркутской области. Наиболее острым вопросом оказалась форма оплаты коммунальных услуг по вывозу и утилизации ТКО: по количеству проживающих или по площади жилого помещения. Этот вопрос законодательно пока не решен, как и многие другие детали столь необходимой реформы.

В связи с изложенным в п. 8 Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- установить полный запрет на продажу и использование одноразовой пластиковой посуды и тары на территории Центральной экологической зоны Байкальской природной территории для решения проблемы пластикового загрязнения Байкала и его побережья;

- обеспечить поддержку региональных программ по обращению с ТКО в Иркутской области, акцентируя внимание на первостепенную реализацию приоритетных направлений по обращению с отходами (максимальное использование исходных сырья и материалов; предотвращение образования отходов; сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования; обработка отходов; утилизация отходов);

- поддержать развитие в Иркутской области, в первую очередь в г. Иркутск (Зона-2) общедоступной системы раздельного сбора (накопления) отходов, в том числе сбора органических (пищевых) отходов, а также специального сбора (накопления) опасных отходов от населения;

- проанализировать практику работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами и проработать соответствующие изменения в федеральное законодательство.

Минприроды России:

- разработать методику расчета отдельно собранных отходов и проводить оплату по фактическому образованию отходов для многоквартирных домов и частных домовладений;
- дополнить Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» нормами, обязывающими промышленные предприятия использовать в качестве сырья определенный процент материалов из вторичного сырья.

Роспотребнадзору:

- пересмотреть требования п. 2.2.1 СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территории населенных пунктов», с учетом организации инфраструктуры раздельного накопления ТКО по нескольким фракциям на придомовых контейнерных площадках.

Росприроднадзору совместно с Роспотребнадзором и прокуратурой Иркутской области:

- провести комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение деятельности по незаконному размещению отходов на территории Иркутской области.

Министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области:

- доработать региональную программу по обращению с отходами для получения средств федерального бюджета, предусматривающую конкретные мероприятия и целевые показатели, а также активно использовать возможность вхождения в программы в рамках национального проекта «Экология»;
- организовать централизованную систему сбора опасных отходов от населения, взяв за основу систему, функционировавшую в Санкт-Петербурге до 2017 г., когда вопросами сбора и утилизации опасных отходов занимался Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;
- провести корректировку и актуализацию территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с учетом требований постановления Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130;
- обеспечить поддержку разработки и реализации региональной программы предотвращения и снижения ежегодного объема образования ТКО в Иркутской области, включающей поэтапное сокращение оборота неизвлекаемых и трудноперерабатываемых одноразовых пластиковых товаров, тары и упаковки на всех территориях субъекта, где реализованы

природоохранные мероприятия, а также стимулирование использования многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки среди населения и юридических лиц;

- доработать региональную программу в области обращения с отходами, в том числе с коммунальными, которая будет содержать конкретные мероприятия и целевые показатели для получения федерального финансирования;

- планировать будущие объекты и мероприятия в сфере обращения с отходами в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории в рамках реализации национального проекта «Экология»;

- включить в программы федерального и регионального уровня создание на уже существующей территории музея при городском полигоне ТКО на 5 км Александровского тракта информационно-образовательной площадки для проведения культурно-просветительских мероприятий направленных на воспитание ответственного отношения к природе и, в частности, на пропаганду осознанного потребления и цивилизованного обращения с отходами.

Министерству образования Иркутской области:

- разработать совместно с экологической общественностью региона образовательный курс “Ресурсосбережение” для дошкольных и средних учебных заведений, где одна из тем будет посвящена проблеме обращения с ТКО, с включением в курс информации о том, как необходимо обращаться с опасными отходами, как сокращать количество отходов в повседневной жизни, что такое и для чего нужен отдельный сбор и т.д.

Прокуратуре Иркутской области:

- провести проверку обоснованности утвержденных нормативов накопления ТКО и предельных тарифов на вывоз ТКО в Иркутской области.

9. Ртутное загрязнение в Усолье-Сибирском

В адрес Совета поступили жалобы от населения г. Усолье-Сибирское на ртутное загрязнение реки Ангара и Братского водохранилища ООО "Усольехимпром", прекратившего производственную деятельность в 2010 году. Ртуть использовалась ООО "Усольехимпром" с 1970 по 1998 гг. в процессе ртутного производства для производства хлора и каустической соды, после чего цех ртутного электролиза был закрыт как нерентабельный. По данным Правительства Иркутской области на территории цеха сосредоточено около 600 тонн ртути. Еще 117 тонн могло остаться на промышленной площадке завода.

14 ноября 2018 г. в Усолье-Сибирском был введен режим чрезвычайной ситуации из-за опасности химического загрязнения – по сообщениям СМИ, на промплощадке ООО "Усольехимпром" дважды происходили утечки химикатов из железнодорожных цистерн с четыреххлористым кремнием и остатки ртути. При незаконном демонтаже оборудования и строений неоднократно возникали нештатные ситуации, в том числе с причинением вреда жизни и здоровью граждан. По мнению Совета, причиной сложившейся ситуации могли быть неэффективные действия конкурсного управляющего.

С 7 февраля 2019 г. в Иркутской области был введен режим повышенной готовности из-за угрозы загрязнения отходами ООО "Усольехимпром". Это позволило привлечь средства резервного фонда Иркутской области на охрану промплощадки. За счет средств областного бюджета в размере 12,5 млн. руб. в 2019 году был заключен договор с частным охранным предприятием "Арес+" на охрану промплощадки до конца года. Перечень услуг по договору включает в себя патрулирование промышленной площадки тремя автомобилями и организацию 7 круглосуточных контрольно-пропускных пунктов.

В марте 2019 г. Правительство Иркутской области обязало конкурсного управляющего провести мероприятия по сбору, транспортировке, обезвреживанию ртутьсодержащих отходов и металлических емкостей, демеркуризации складского помещения. Договор подписан с предприятием «СибРтуть» (г. Новосибирск), однако проект рекультивации территории не проходил государственную экологическую экспертизу.

В связи с изложенным в п. 9 Совет рекомендует:

Минприроды России совместно с Правительством Иркутской области:

- установить контроль за своевременностью подготовки проектной документации по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на территории ООО «Усольехимпром» для представления на государственную экологическую экспертизу;

- включить мероприятия по ликвидации цеха ртутного электролиза в федеральный проект "Чистая страна" на 2019-2021 гг. в рамках национального проекта "Экология";

- провести работу по включению промышленной площадки ООО «Усольехимпром» в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

Управлению Росприроднадзора по Иркутской области:

- провести внеплановую проверку территории ООО «Усольехимпром» на предмет утечки ртутьсодержащих отходов в подземные воды и почву, акваторию реки Ангара и Братского водохранилища.

10. Обеспечение радиационной безопасности на Ангарском электролизном химическом комбинате

Остается актуальной проблема обеспечения безопасности при длительном контейнерном хранении на открытых площадках Ангарского электролизного химического комбината обедненного гексафторида урана (далее - ОГФУ) - побочного продукта при обогащении урана.

ОГФУ токсичен и радиоактивен, при определенных условиях он обладает летучестью, его хранение на открытых площадках Ангарского электролизного химического комбината представляет особую опасность в силу значительных объемов хранимого материала (с учетом общего объема в 1 млн. тонн ОГФУ, складированного на 4 предприятиях ядерно-топливного цикла, объем ОГФУ на площадках Ангарского электролизного химического комбината может оцениваться в сотни тыс. тонн).

По данным космических снимков за 28 октября 2018 г. и 10 февраля 2019 г., контейнеры продолжают храниться на открытых площадках и существенной убыли количества контейнеров в последние годы не произошло. В соответствии с данными Ростехнадзора, хранение емкостей с ОГФУ на Ангарском химкомбинате, а также на открытых площадках других предприятий, осуществляется в условиях недостаточного нормативного обоснования и наличия риска разгерметизации этих емкостей⁴⁵.

Риски разгерметизации контейнеров с ОГФУ связаны в основном с коррозией контейнеров, а также другими факторами, например, риском падения летательных аппаратов на площадки контейнерного хранения ОГФУ (площадка Ангарского химкомбината расположена в нескольких десятках километров от аэропорта г. Иркутска). При разгерметизации контейнеров ОГФУ контактирует с воздушной влагой, образуя плавиковую кислоту (II класс опасности), пары которой при превышении ПДК сильно раздражают верхние дыхательные пути и слизистые оболочки, могут вызывать острые и хронические отравления, изменения в органах пищеварения и дыхания, сердечно-сосудистой системе, а также изменения в составе крови. Разгерметизация контейнеров с ОГФУ также ведет к радиоактивному загрязнению. В связи с этим хранение и обращение с ОГФУ сопряжено с существенными экологическим и радиационными рисками.

⁴⁵ Годовые отчеты о деятельности Ростехнадзора за 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2004 годы.

Имеющиеся в России мощности для перевода (реконверсии) ОГФУ в химически менее активное состояние (оксидную форму) с целью снижения таких рисков пока не привели к решению проблемы вследствие изначально больших объемов ОГФУ. На одном из аналогичных предприятий ядерно-топливного цикла в г. Зеленогорск (Красноярский край) с 2009 г. действует установка “W-ЭХЗ” на основе технологии по реконверсии ОГФУ. В 2017 году на установке были переработаны 10,8 тыс тонн ОГФУ, а за весь период работы - около 70 тыс. тонн.⁴⁶ Мощности данной установки явно недостаточно для скорейшего перевода накопленных объемов ОГФУ в менее опасную форму.

На самом Ангарском химкомбинате была предпринята попытка запустить отечественную опытно-демонстрационную установку "Кедр" по переработке ОГФУ в тетрафторид урана мощностью 2 тыс. тонн в год, однако технология не была запущена. В соответствии с отчетом Ангарского электролизного химического комбината за 2017 г., в проекте «Разработка экономически эффективной технологии реконверсии ОГФУ» завершен только первый этап научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке технологии реконверсии ОГФУ с получением элегаза (гексафторида серы).

Помимо проблемы хранения и утилизации ОГФУ на территории Ангарского электролизного химического комбината присутствует еще как минимум одна проблема в области радиационной безопасности, связанная с выводом из эксплуатации зданий производственных корпусов № 2 и № 4 (здания 802 и 804): не известен объем радиоактивных отходов, образовавшихся в процессе вывода зданий из эксплуатации, классы этих отходов, места складирования и планы по дальнейшему обращению с ними.

Информация об обращении с ОГФУ и планах по обращению с радиоактивными отходами в годовых отчётах Ангарского электролизного химического комбината не содержится.

В связи с изложенным в п. 10 Совет рекомендует:

МЧС России совместно с Администрацией г. Ангарск:

- опубликовать планы гражданской обороны и защиты населения в случае чрезвычайной ситуации с масштабными последствиями вследствие разгерметизации контейнеров ОГФУ.

Государственной корпорации «Росатом», АО «ТВЭЛ», Ростехнадзору:

⁴⁶ <http://newslab.ru/news/814863>

- подготовить доклад об условиях хранения ОГФУ на промышленных предприятиях ядерно-топливного цикла;
- подготовить обзор имеющихся технологий реконверсии ОГФУ и разработать дорожную карту по скорейшему переводу ОГФУ в менее опасную форму.

Ангарскому электролизному химическому комбинату:

- включать в годовые отчеты экологически значимую информацию об объемах размещенного на территории комбината ОГФУ и радиоактивных отходов, а также о динамике реконверсии ОГФУ.

Раздел II. В части соблюдения социальных прав граждан в Иркутской области.

1. Расселение аварийного и ветхого жилья в Иркутской области

Жилищный фонд Иркутской области характеризуется значительной изношенностью - 703 многоквартирных жилых дома признаны аварийными до 1 сентября 2017 г., что является вторым худшим показателем среди всех субъектов Российской Федерации.

Кроме того, по данным Министерства строительства и дорожного хозяйства Иркутской области (далее – Минстрой Иркутской области), на 1 декабря 2018 г. в области расположено 1300 крупнопанельных многоквартирных жилых домов серии I-335 (с полным каркасом - 645 и с неполным каркасом - 655) суммарной площадью жилых помещений 4,45 млн. кв. м.

По результатам проведенных в 2017 - 2018 гг.. профильными ведомствами инструментальных обследований и микродинамических испытаний строительных конструкций нескольких домов указанной серии установлено наличие типовых неустраняемых дефектов конструкций несущих стен: коррозия арматуры, дефицит сейсмостойчивости в 2 балла, двукратное снижение жесткости. Отдельные дома имеют недопустимые изъяны в виде множественного расслоения с вываливанием облицовки внешних несущих стен с 1 по 5 этажи, вертикальные и наклонные трещины, сколы и др. Дома этой серии возводились в 1956 – 1968 гг. и были рассчитаны на относительно непродолжительный срок эксплуатации. Их реконструкция и капитальный ремонт экономически нецелесообразны.

По данным Минстроя Иркутской области значительное количество домов серии I-335 расположено на территории г. Ангарск (596 домов), г. Иркутск (264 дома) и близлежащих городов, оценка сейсмической опасности которых соответствует 8 – 9 баллам. Указанные дома сейчас представляют реальную угрозу безопасности, жизни и здоровью граждан.

По информации Правительства Иркутской области, будет затруднительно осуществление реновации жилищного фонда, имеющего дефицит сейсмостойкости, параллельно с мероприятиями по расселению аварийного жилья в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» только за счет средств областного и муниципальных бюджетов. В целях увеличения наполняемости региональных бюджетов на цели расселения непригодного для проживания жилья Правительство Иркутской области инициировало разработку законопроекта о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ в части увеличения ставки налога на прибыль для зачисления в бюджеты

субъектов Российской Федерации для регионов, реализующих программы реновации. Законопроект пока не опубликован.

В связи с изложенным в п. 1 Совет рекомендует:

Минстрою России:

- рассмотреть возможность разработки отдельной федеральной целевой программы расселения и сноса жилых домов серии I-335, расположенных в сейсмоопасных регионах Российской Федерации.

Минфину России:

- оценить возможность внесения изменений в Налоговый кодекс РФ, предусматривающих увеличение ставки налога на прибыль для зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации для регионов, реализующих программы реновации.

Правительству Иркутской области:

- направить в Минстрой России заявку на софинансирование расходных обязательств Иркутской области по реализации Основного мероприятия «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации» госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710, для учёта в рамках формирования федерального бюджета на 2020 год.

2. О кадастровом учёте территории земельного участка (массива) СНТ «Фантазия»

На личном приеме к членам Совета обратились собственники земельных участков СНТ «Фантазия» (Иркутский р-н, 25-й км тракта н.п. Патроны) по вопросу постановки земельного массива СНТ на кадастровый учёт. В 2001 г. СНТ «Фантазия» на основании постановления главы Иркутского района предоставлен земельный участок из земель лесного фонда Ангарского лесничества общей площадью 9,5 га для организации садоводческого товарищества. Участок разделен на более чем 50 индивидуальных земельных участков, членами СНТ построены дома и хозяйственные постройки.

По информации заявителей, территория СНТ, поставленная на государственный кадастровый учёт в 2007 г. с кадастровым № 38:06:143728:145, в 2008 г. была с него снята по неясным основаниям. В

настоящее время имеются следующие препятствия в постановке земельного массива на государственный кадастровый учет:

- Министерство лесного комплекса Иркутской области отказывает в согласовании границ в связи с отсутствием документов, подтверждающих изъятие земельного участка из состава земель лесного фонда;

- рабочая группа по вопросу приведения в соответствие данных Государственного лесного реестра и данных Единого государственного реестра недвижимости, созданная для реализации т.н. «закона о лесной амнистии», сняла с рассмотрения вопрос о возможности исключения земельного массива из Государственного лесного реестра в связи с отсутствием его регистрации в ЕГРН (п. 6 протокола от 20 декабря 2018 г.);

- управление Росреестра по Иркутской области ссылается на невозможность внести в ЕГРН данные об указанном земельном участке, как ранее учтённом без решения суда.

Между тем, согласно п. 4 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» земельный участок подлежит отнесению к землям населенных пунктов, если он находится в границах населенного пункта, или к категории земель сельскохозяйственного назначения в иных случаях, если в соответствии со сведениями, содержащимися в Государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, а также сведениями ЕГРН, правоустанавливающими и (или) правоудостоверяющими документами на земельные участки земельный участок относится к категории земель лесного фонда, но до 8 августа 2008 г. был предоставлен для ведения огородничества, садоводства или дачного хозяйства гражданину, садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, иной организации, при которой было создано или организовано указанное объединение, либо образован из указанного земельного участка.

В связи с изложенным в п. 2 Совет рекомендует Правительству Иркутской области:

- обеспечить проведение государственного кадастрового учёта земельного участка (массива) площадью 9,5 га, предоставленного в 2001 г. СНТ «Фантазия», по возможности без судебных процедур с участием граждан.

3. О ситуации в сфере здравоохранения в Иркутской области

7 мая 2018 г. издан Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», где определены главные векторы развития страны до 2024 года, в том

числе в сфере здравоохранения. В целях исполнения этого указа Минздравом России разработан национальный проект «Здравоохранение».

В Иркутской области также с августа 2017 г. реализуется приоритетный федеральный проект по развитию санитарной авиации, а с 2018 г. - приоритетный проект «Создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь».

В ходе реализации данных проектов в Иркутской области планируется:

- завершить строительство 15 ФАПов и заменить 20 фельдшерских пунктов, врачебных амбулаторий, находящихся в аварийном состоянии,
- приобрести 17 передвижных медицинских комплексов для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек,
- увеличить число дополнительных вылетов, совершаемых санитарной авиацией для эвакуации пациентов по экстренным показаниям,
- снизить смертность от болезней системы кровообращения до 450 на 100 тыс. населения,
- снизить смертность от новообразований, в том числе от злокачественных, до 189 случаев на 100 тыс. населения,
- снизить младенческую смертность до 5,8 на 1000 родившихся живыми,
- снизить кадровый дефицит в медицинских организациях.

В ходе приемов граждан поступила информация о больших очередях в туберкулезном диспансере, а также об общем коечном дефиците в стационарах Иркутской области. В целях проверки поступившей информации и предметного изучения положения в регионе с реализацией права граждан на охрану здоровья, члены Совета посетили ряд учреждений здравоохранения.

3.1. ОГБУЗ «Иркутский областной хоспис»

ОГБУЗ «Иркутский областной хоспис» открыл свои двери для паллиативных пациентов 25 сентября 2017 г. Учреждение было создано путем перепрофилирования ОГКУЗ «Иркутский областной специализированный дом ребенка № 3». Это единственный в Сибирском федеральном округе детский хоспис.

Министерством здравоохранения Иркутской области утверждена Дорожная карта по повышению качества и доступности медицинской помощи повышению уровня удовлетворенности населения Иркутской области при оказании паллиативной помощи детям. В рамках программы «Укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения» согласно порядку оказания паллиативной помощи детям закуплены: аппарат искусственной вентиляции легких, мониторы пациента прикроватные,

спирограф, электрокардиограф, вакуумные электроотсосы, автоматические дозаторы лекарственных средств, сейфы-холодильники для хранения препаратов, функциональные кровати для детей и др.

В здании расположено стационарное и амбулаторное отделения хосписа. Коечная мощность стационара - 25 коек и помещений для оказания помощи и досуга. Наблюдению в хосписе подлежат дети с неизлечимыми прогрессирующими заболеваниями от 1 года до 18 лет, проживающие в Иркутской области.

Выездная служба ОГБУЗ «Иркутский областной хоспис» оказывает на дому амбулаторную паллиативную медицинскую помощь детскому населению г. Иркутска, г. Шелехова и сельским населенным пунктам Иркутского и Шелеховского районов. В состав мультидисциплинарной бригады входят врач-педиатр, невролог, медицинский психолог, специалисты среднего медицинского звена.

В 2018 году в хоспис поступило 113 детей, выбыло 113, умерших 3 ребенка, проведено 5474 койко-дня. Выездная патронажная паллиативная служба детского хосписа осуществила 298 выездов к 64 детям, в 61 семью на дому. Всего по посещениям: 263 ребенка в г. Иркутске и Иркутском районе, 34 пациента в г. Шелехов и Шелеховском районе, 1 ребенок в г. Черемхово.

3.2. ОГАУЗ «Иркутская городская клиническая больница № 1»

ОГАУЗ «Иркутская городская клиническая больница» - многопрофильное учреждение, оказывающее первичную медико-санитарную помощь в амбулаторных условиях поликлиники с численностью прикрепленного населения 101 тыс. человек, а также специализированную медицинскую помощь в условиях круглосуточного стационара на 556 коек и стационаров дневного пребывания на 59 и 48 коек.

Больница оказывает высокотехнологичную медицинскую помощь по профилям: урология, абдоминальная хирургия, ревматология, гастроэнтерология. Клиника обладает современным парком диагностического и лечебного оборудования – МСКТ, МРТ, эндоскопическим, ультразвуковым, лабораторным, бактериологическим.

Ежегодно проходят стационарное лечение свыше 19 тыс. человек. За 2018 год было выполнено 531 госпитализация по ВМП, в том числе: урология - 156; ревматология - 285; гастроэнтерология - 66; абдоминальная хирургия - 24. Проводится ежегодно свыше 10 тыс. хирургических операций.

Иркутская область одной из первых в России создала новую систему оказания медицинской помощи пациентам с инсультом, реализовала Порядок и правила организации медицинской помощи в специализированных отделениях,

где проводится комплекс мероприятий начального восстановления утраченных функций у пациентов после инсульта. В больнице функционирует специализированное неврологическое отделение для пациентов с острыми нарушениями мозгового кровообращения.

Во всех отделениях и регистратурах стационара и поликлиник организована независимая оценка качества оказываемых медицинских услуг для населения, размещена подробная информация с разъяснением, что такое НОК. Размещены ящики для сбора информации, анкеты и QR-код который позволяет пациентам проходить анкетирование онлайн.

3.3. Поликлиника ОГБУЗ «Иркутская районная больница» в пос. Молодежный

Поликлиника открылась 20 декабря 2018 г., в ней функционируют 5 отделений и клинично-диагностическая лаборатория.

На сегодняшний день поликлиника пос. Молодежный является крупным многопрофильным, специализированным лечебно-профилактическим учреждением, предназначенным оказывать медицинскую помощь и осуществлять комплекс профилактических мероприятий по оздоровлению населения и предупреждению заболеваний.

3.4. Медицинский центр при приюте помощи женщинам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, в Храме Покрова Пресвятой Богородицы в пос. Пивовариха Иркутского района

В приюте одновременно могут проживать до 50 женщин с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В рамках пилотного проекта Минздрав Иркутской области создал в приюте медицинский кабинет. При необходимости получения специализированной медико-санитарной помощи или стационарного лечения женщины с детьми направляются в Иркутскую районную больницу.

7 августа 2018 г. было подписано соглашение между Минздравом Иркутской области и Иркутской епархией РПЦ, согласно которому медработники и священнослужители осуществляют совместную деятельность по реализации программ профилактики алкогольной и наркотической зависимости, реабилитации женщин с детьми, попавших в трудную жизненную ситуацию и нуждающихся в медицинском сопровождении. В рамках данного направления предусмотрена большая просветительская работа, в частности, консультирование медицинскими работниками по вопросам здорового образа жизни и профилактики заболеваний.

3.5. ОГБУЗ «Областной онкологический диспансер»

Онкологический диспансер включает 25 отделений в 4 городах Иркутской области (Иркутск, Ангарск, Братск, Усолье-Сибирское) общей вместимостью 976 коек и 26 операционных столов. Общий штат диспансера составляет - 1612 человек, из них 203 врача. Ежегодно проводится более 20 тыс. оперативных вмешательств, лечение в стационаре получают около 25 тыс. человек, поликлинический прием проходят около 128 тыс. человек.

С 2010 г. на базе диспансера оказывается высокотехнологическая медицинская помощь при лечении злокачественных новообразований всех локализаций. 6 августа 2018 г. дан старт реализации концессионного соглашения по строительству радиологического корпуса с ПЭТ-центром Восточно-Сибирского онкологического центра (общая стоимость 5,1 млрд. руб.). Реализация проекта позволит решить проблему обеспечения доступности и повышения качества лечения онкологических больных, из которых до 80% нуждаются в лучевой терапии, обеспечит снижение смертности.

3.6. ОГБУЗ «Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями»

Центр оказывает первичную доврачебную, врачебную и специализированную медико-санитарную помощь ВИЧ-инфицированным в амбулаторных условиях, реализует Государственную стратегию противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года, осуществляет эпидемиологический мониторинг за ВИЧ-инфекцией в Иркутской области.

Центр оснащен современным лабораторным оборудованием, которое позволяет проводить диагностику ВИЧ-инфекции и других инфекционных заболеваний, в том числе методом иммуноферментного анализа (определение антител к ВИЧ), полимеразно-цепной реакции (исследование методом молекулярной диагностики) и экспресс-методом.

В сентябре 2018 г. в рамках VI Байкальского Форума противодействия ВИЧ-инфекции на базе Центра открылся первый в стране специализированный кабинет психологической разгрузки и раскрытия диагноза у детей и подростков, рожденных с ВИЧ.

Центр осуществляет взаимодействие с 14 социально ориентированными НКО, с которыми заключены соглашения о сотрудничестве: ОГУ ЦРН «Воля», ИООО «Социальная поддержка», ИРОО Центр социальной адаптации и реабилитации людей, находящихся в тяжелой жизненной ситуации, «Свобода», ОРОО «Альтернатива», ИРОО «Лидер», НБФ «Новая Жизнь», ИРООЦСП «Навигатор», АНО «Шанс», Центр Духовной помощи «Милосердие»,

«Душепопечительский православный центр», ИОО ООО «Российский Красный Крест», АНО «Мир положительных людей», ИРОО «Рука Помощи», Благотворительный фонд ресоциализации лиц из мест лишения свободы им. Николая Кончакова. В рамках данных соглашений реализуются мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции: тестирование на ВИЧ-инфекцию, интерактивные лекции, беседы, семинары, круглые столы, тренинги, массовые профилактические акции, в том числе в учреждениях пенитенциарной системы, закрытых клубах ЛГБТ-сообщества, реабилитационных центрах для наркозависимых, агентствах досуга, специализированных учреждениях торговли.

3.7. ОГБУЗ «Братская городская детская поликлиника»

Детская поликлиника обеспечивает первичную медико-санитарную помощь населению от 0 до 18 лет Центрального района Братска, а также удаленных поселков: Порожский, Бикей, Стениха.

В состав детской поликлиники входят 9 отделений, центр здоровья, кабинет иммунопрофилактики, стационар на дому (9 коек), стационар при поликлинике (9 коек). Плановая мощность поликлиники - 570 посещений в смену, фактическая мощность – до 687 посещений в смену.

В рамках выборочного капитального ремонта с заменой всех основных коммуникаций: электрические, сантехнические, вентиляция, приобретено новое медицинское оборудование, медицинская мебель. В рамках ремонта проведено благоустройство прилегающей территории, установка детской площадки, новой автобусной остановки, обустроено место для парковки автомобилей, установлены 2 шлагбаума.

Следует отметить усилия поликлиники по повышению доступности регистратуры для пациентов, в частности, путем отказа от заградительных стекол, визуальной организации регистратуры по типу «front office», введении электронных очередей, дополнительной работы с персоналом.

В холле организована комфортная зона ожидания с аквариумом, размещено электронное расписание работы участковых педиатров и врачей специалистов, телевизоры с трансляцией информационных материалов для посетителей и мультфильмов для детей. На каждом этаже организованы игровые зоны для детей. В рамках доступной среды установлены пандусы, самораспашная дверь, лифт, санитарные комнаты для категорий граждан с ограниченными возможностями здоровья, откидной столик для проведения гигиенических процедур для детей раннего возраста. Организована площадка для парковки колясок.

В структуре поликлиники создана Клиника, дружественная к молодежи, «Ариадна», которая оказывает первичную специализированную медико-санитарную помощь по профилям «акушерство и гинекология», «детская урология – андрология», а также медико-социальную и психологическую помощь. Клиника «Ариадна» стремится к стандарту ВОЗ, где «высокопрофессиональные специалисты доброжелательно и уважительно относятся к посетителям, а также соблюдают принцип конфиденциальности, в удобное для подростков время в уютном, красивом, современном и хорошо оборудованном помещении бесплатно предоставляют широкий спектр услуг, располагая к доверительному обсуждению проблем личного характера».

В рамках деятельности Клиники «Ариадна»:

- создана служба индивидуально ориентированного медико-социального, психологического сопровождения подростков и молодежи в Братске;
- проводятся уроандрологические приемы юношей, что позволило предотвратить выпадение патологий или послеоперационных пациентов из сферы наблюдения, обеспечив своевременное лечение выявляемых андрологических патологий;
- организована работа Телефона доверия;
- осуществляется межведомственное взаимодействие по медико-социальному сопровождению несовершеннолетних;
- организована служба планирования семьи для подростков, реализующая задачи по профилактике нежелательных беременностей у несовершеннолетних.

В результате стабильной планомерной профилактической работой по планированию семьи и контрацептивному поведению не только с девушками, но и юношами за 10 лет работы Клиники «Ариадна» по абсолютным значениям количество аборт в Братске уменьшилось на 84,6%.

3.8. ОГБУЗ «Братская городская больница №2»

В структуре больницы создан Региональный сосудистый центр, который оказывает специализированную и высокотехнологичную медицинскую помощь, в его штатном расписании – 38 человек. В рамках программы «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 гг. Минздравом Иркутской области для больницы была выделена субсидия на приобретение оборудования для оснащения Регионального сосудистого центра в размере 22 955 тыс. руб., еще 120 млн. руб. поступило от частного инвестора.

В Региональном сосудистом центре используются уникальные методы эндоваскулярной хирургии такие как, баллонная ангиопластика, стентирование, эмболизации, установка внутрисосудистых фильтров, удаление тромбов,

адресное введение лекарственных средств, имплантация стентов и стент-графтов при аневризме и расслоении аорты.

Планируется, что функционирование Регионального сосудистого центра позволит в северо-западном регионе Иркутской области снизить уровень смертности от инфаркта миокарда не менее, чем на 30%, снизить продолжительность лечения больного с инфарктом миокарда в стационаре, снизить количество повторных инфарктов миокарда в два раза, значительно снизить уровень выхода на инвалидность, связанную с произошедшим инфарктом миокарда.

3.9. Братский филиал ОГАУЗ «Иркутский областной клинический консультативно-диагностический центр»

Братский филиал ОГАУЗ «Иркутский областной клинический консультативно-диагностический центр» открыт в марте 2018 г. с целью максимального приближения качественной медицинской помощи населению северных территорий Иркутской области. Территория обслуживания филиала – это г. Братск и Братский район, г. Усть-Илимск и Усть-Илимский район, Железногорский, Казачинско-Ленский, Нижнеудинский, Тайшетский, Усть-Кутский, Чунский, Тулунский районы.

Строительство осуществлялось за счет займа на возвратной основе 396,3 млн. руб. в Корпорации развития Иркутской области (первый инвестиционный проект для Корпорации), возврат займа планируется в течение 5 лет под 7% годовых. Оснащение медицинским и прочим оборудованием осуществляется за счет средств от приносящей доход деятельности Иркутского Диагностического центра. Бюджетное финансирование проекта не предусматривалось.

Штатным расписанием Братского филиала предусмотрено 128,5 единиц, из них 36 врачей, фактически в штат принято 88 человек, в т.ч. 21 врач.

Филиал оснащен современным медицинским оборудованием: установлен цифровой рентгеновский аппарат, современный остеоденситометр, мультиспиральный компьютерный томограф (128 срезов) и магнитно-резонансный томограф мощностью 1,5 Т. Открыта автоматизированная клиничко-диагностическая лаборатория, отделение ультразвуковой и кабинеты функциональной диагностики, кабинеты эндоскопии.

По итогам первого года работы в Братском филиале ИДЦ выполнено 174 317 медицинских услуг, в том числе в платных – 22%.

В связи с изложенным в п. 3 Совет рекомендует Министерству здравоохранения Иркутской области:

- принять меры по ликвидации очередей в противотуберкулезном диспансере;
- направить в Совет актуальную информацию о загруженности коечного фонда и принимаемых мерах по недопущению дефицита коек в стационарах.

4. О ситуации в школьном и дошкольном образовании Иркутской области

Образовательные учреждения Иркутской области в целом обеспечили выполнение «майских указов» Президента РФ в части достижения целевых показателей средней заработной платы работников образования. По уровню заработной платы педагогических работников Иркутская область занимает второе место в Сибирском федеральном округе после Красноярского края.

Доступность дошкольного образования для детей в возрастной группе от 3 до 7 лет достигнута 100%, для возрастной группы от 2 месяцев до трех лет она составляет 82,5%.

За 2015-2017 гг. в Иркутской области построено 22 детских сада, введены в эксплуатацию 11 новых школ.

В рамках государственно-частного партнерства с привлечением средств Благотворительного фонда «Новый дом» в Иркутске реализуется инновационный проект – «Умная школа». Общее число обучающихся школы составит более 1 000 учеников, среди которых около 15 % – дети из приёмных семей. Помимо авторской программы жизненного проектирования особенностью проекта является уникальная архитектура, которая спроектирована датскими специалистами как самостоятельный образовательный инструмент. Предполагается, что образовательный комплекс примет первых учеников в 2019 году.

В Братске постепенно закрываются филиалы вузов, в частности, филиалы Байкальского государственного университета и Иркутского государственного университета. Сокращение набора объясняется «оптимизацией», в связи с которой молодежь постепенно покидает город, чтобы учиться в Иркутске, Новосибирске, Красноярске, Москве. Это приводит к оттоку населения из Братска, нехватке квалифицированных кадров.

В 2018 г. начала действовать мера, направленная на решение проблемы оттока лучших выпускников школ Иркутской области в другие субъекты РФ – ежемесячная выплата студентам государственных образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории Иркутской области, обучающихся по очной форме – 5 000 рублей.

В Иркутской области проходит Байкальский международный экологический водный форум, организатором которого является Правительство

Иркутской области. В рамках Форума работает площадка «ЭКО-ПОКОЛЕНИЕ», на которой проведено 25 мероприятий с участием более 400 школьников, педагогов и студентов, желающих сохранить Байкал.

С учётом изложенного в п. 4 Совет рекомендует Правительству Иркутской области:

- рассмотреть вопрос о восстановлении филиалов Байкальского государственного университета и Иркутского государственного университета в г. Братске.

5. Социальная поддержка жителей Иркутской области

Различными мерами социальной поддержки пользуются 612 тыс. жителей Иркутской области. Объем средств на реализацию полномочий в сфере социальной защиты населения ежегодно увеличивается: 2016 г. - 21,3 млрд руб., 2017 г. – 22,7 млрд. руб., 2018 г. – 24 млрд. руб., 2019 г. – 25 млрд. руб.

Реализуются меры социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями в связи с переселением из бесперспективных населенных пунктов Иркутской области: в Тайшетском районе (пос. Брусово, Екунчет, с. Еланка, д. Пойма) предоставлены единовременные социальные выплаты посредством выдачи свидетельств 45 гражданам на сумму 35 588,2 тыс. руб.; в Бодайбинском районе (пос. Маракан) – 205 гражданам на сумму 155 447,4 тыс. руб.; в Мамско-Чуйском районе (с. Чуя) – 28 гражданам на сумму 21 231,84 тыс. руб.

Сохраняется динамика снижения числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На 1 января 2019 г. численность таких детей снизилась в сравнении с 2018 г. на 4,6 % и составила 16 545 человек. При этом 14 766 детей проживают в замещающих семьях, а 1 779 детей – в специализированных учреждениях.

Продолжает оставаться востребованным и стационарное социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов. В рамках задачи по созданию комфортных и безопасных условий проживания получателей социальных услуг в стационарных учреждениях в октябре 2018 г. был завершен капитальный ремонт отделения ОГБУСО «Сергинский психоневрологический интернат», расположенного в р.п. Чунский и используемого ранее в качестве детского оздоровительного лагеря. На проведение ремонтных работ из средств областного бюджета за 2 года было направлено 101 686,5 тыс. руб. Это позволило переселить 81 чел., ранее проживавших в жилом корпусе учреждения в деревянном исполнении с низкой пожарной огнестойкостью, во вновь открытое отделение в р.п. Чунский.

Продолжил свою работу ОГАУСО «Реабилитационный центр «Шелеховский», где за 2018 г. социальную реабилитацию прошел 271 инвалид.

5.1. ГКУ СО Иркутской области «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, г. Братска»

Учреждение создано 1 января 2015 г. путем преобразования ОГКУ «Детский дом г. Братска». Основная цель деятельности учреждения: создание психолого-педагогических условий для семейного жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей. Прием воспитанников осуществляется в приемно-карантинном отделении, рассчитанном на 7 детей, которые проживают там на период сдачи анализов. В учреждении дети проживают по семейному принципу в 9 группах-семьях, численностью по 8 человек. В учреждении функционируют отделение диагностики и реабилитации несовершеннолетних; отделение социально-правовой помощи несовершеннолетним; отделение помощи семье и детям; отделение сопровождения замещающих семей; отделение сопровождения семей с детьми с ограниченными возможностями здоровья.

Центр активно взаимодействует с некоммерческими организациями региона. Так, с 2016 г. реализуется проект «Связь поколений» между Центром помощи детям г. Братска и Советом ветеранов – воспитанники Центра приезжают к пенсионерам, ремонтируют им заборы, убирают снег, заготавливают дрова, вскапывают огороды, собирают ягоды и т.д. В рамках реализации гранта «Дети Приангарья» Фондом поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, организован Центр «Хозяюшка» - здесь имеется столовая мебель, бытовая техника, посуда для организации социально-бытовой деятельности посредством приобретения воспитанницами Центра навыков ведения домашнего хозяйства.

Но как бы ни был устроен быт детей в социальном учреждении, необходимо продолжать работу по устройству воспитанников в семьи. Для сокращения количества детей, воспитывающихся в детских домах, необходимо материально поддерживать приемные и патронажные семьи. Между тем, пособие для опекунов, патронажных, приемных семей несопоставимо меньше даже с государственными расходами на содержание детей в государственных приютах.

Детские дома, согласно законодательству о федеральных закупках, не имеют права закупать воспитанникам одежду и личные вещи не оптом, а в розницу, чтобы она была не казенного, одинакового образца, а учитывала бы желания и потребности детей, тем самым помогая им впоследствии адаптироваться к жизни во взрослом социуме.

5.2. ГБУ СО Иркутской области «Братский дом-интернат для престарелых и инвалидов»

Дом-интернат открыт в 1985 году. Штатная численность работников -251 человек.

В рамках реализации государственной программы «Доступная среда» в учреждения созданы условия для удобного доступа и комфортного пребывания маломобильных групп населения (стационарные пандусы, пандусы телескопические раздвижные, лифты, гусеничный мобильный подъемник, адаптационные приспособления для санитарных комнат и мест общего пользования, таблички, знаки, телефоны и т.д.).

По показателям за 2018 г. стоимость содержания одного клиента составило 44 100 руб. в месяц, в отделении социальной адаптации - 37 500 руб. в месяц. В учреждении организовано пятиразовое питание, организованы индивидуальные диеты с учетом медицинских показаний.

На момент посещения членами Совета в учреждении проживало 280 человек, из них 250 – инвалиды. Возрастной состав – от 24 до 103 (!) лет, средневозрастная группа проживающих в учреждении – 65-67 лет.

На каждого проживающего разработана индивидуальная программа предоставления социальных услуг (ИППСУ), в соответствии с которой предоставляется необходимый набор услуг. Инвалиды обеспечены необходимыми техническими средствами реабилитации (памперсы, коляски, трости). В рамках исполнения индивидуальной программы граждане посещают санаторно-курортные учреждения, медицинское обслуживание осуществляется в рамках системы ОМС.

В учреждении работает школа волонтеров. Во взаимодействии с общественной организацией «Старость в радость», коммерческими компаниями и учреждениями г. Братска проводятся культурно-досуговые мероприятия, спортивные мероприятия, квесты, мастер классы.

5.3. ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа № 25 г. Братска»

Школа функционирует с 1975 г., в нынешней правовой форме – с 2016 г. Основным видом деятельности школы является осуществление образовательной деятельности по адаптированным образовательным программам начального общего, основного общего образования для учащихся с различными формами ментальной инвалидности.

В школе сформированы 14 классов-комплектов, с общим контингентом обучающихся 147 человек: 7 классов с легкой умственной отсталостью (85 чел.)

и 7 классов с умеренной умственной отсталостью (62 чел.). 72 учащихся имеют инвалидность, подтвержденную справкой МСЭ, 25 учащихся обучаются по специальным индивидуальным программам, 23 – обучаются на дому на основании заключения врачебной комиссии.

Образовательные программы разрабатываются с учетом особенностей психофизического развития учащихся, их индивидуальных возможностей и обеспечивают коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию учащихся.

Школа ведет психолого-педагогическую и социальную работу с родителями, дети которых являются правонарушителями. С учащимися данной категории работает социальная служба, с которой тесно контактирует Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области.

Школа сотрудничает с эколого-биологическим центром г. Братска, ведется работа по экологическому просвещению, ориентированная на формирование экологического сознания, воспитание экологически грамотного человека.

С учётом изложенного в п. 5 Совет рекомендует:

Минтруда России и Минпросвещения России:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство в целях создания благоприятных условий для приобретения детскими домами одежды для воспитанников в розницу;

- исключить термин «умственная отсталость» как умаляющий человеческое достоинство из нормативно-правовых актов и наименований учреждений.

6. Некоторые вопросы, поступившие в ходе приемов граждан и круглых столов

В черте г. Иркутск расположено кладбище старообрядческой общины «Покровский погост», где в настоящее время захоронения осуществляются не по религиозному признаку. Представители общины попросили защиты Совета от бесконечных проверок, проводимых в отношении общины и кладбища.

В Совет обратились члены гаражно-строительного кооператива ГСК-227, получившего земельный участок в 1994 г. Основная масса гаражей построены в 1996 г., право собственности на гаражи и землю у членов кооператива зарегистрировано в установленном порядке. Однако, в результате прокладки по территории ГСК наземной тепломагистрали члены кооператива лишены возможности пользоваться своим имуществом, поскольку выезд из гаражей оказался перекрыт трубой теплоснабжения.

Граждане поставили вопрос о необходимости ремонта автомобильного моста, расположенного над Братской ГЭС. Более того, по современным стандартам безопасности необходимо строительство альтернативного моста, поскольку в случае чрезвычайных происшествий на мосту риску подвергнется и сама ГЭС, и инфраструктура прилегающих районов.

С учётом изложенного в п. 6 Совет рекомендует:

Правительству Иркутской области:

- принять меры по прекращению необоснованных проверок в отношении старообрядческой общины Иркутска и кладбища «Покровский погост»;
- проработать вопрос о возможности строительства нового моста над Братской ГЭС;
- изыскать возможность увеличения региональных выплат для приёмных и патронажных семей.

Прокуратуре Иркутской области:

- провести проверку соблюдения норм градостроительного и гражданского законодательства при строительстве тепломагистрали по территории ГСК-227.

Правительству Иркутской области:

- обратить особое внимание на необходимость повышения эффективности социальной политики в части снижения в регионе социального неблагополучия граждан;
- принять меры по внедрению договорных механизмов для сокращения бедности, оказания содействия в повышении доходов малоимущих и бедных семей с детьми;
- разработать и реализовать комплексную программу сокращения социального сиротства через развитие профилактических и восстановительных технологий в работе с семьями;
- добиться сокращения алкогольной и наркотической зависимости через повышение эффективности межведомственного взаимодействия в профилактической и реабилитационной работе с зависимыми - создать условия для участия некоммерческих организаций в осуществлении бюджетных услуг (социальных, образовательных, психологических, конфликтологических и т.д.) гражданам, а также за счёт активной государственной поддержки гражданского участия в профилактике социальных заболеваний и реабилитации наркозависимых;

- предусмотреть меры по включению потенциала конфликтологов и медиаторов в работу по предупреждению и разрешению споров и конфликтов в социальной сфере, а также в обучение государственных и муниципальных служащих основам урегулирования конфликтов и утверждению в регионе культуры согласия;

- принять необходимые меры для создания в интернатных учреждениях для престарелых граждан атмосферы доверия и открытости, развития механизмов общественного участия проживающих в управлении интернатом и организации свободного времени, в том числе, за счёт внедрения примирительных процедур в разрешении споров и конфликтов в социальных организациях.

Раздел III. В части сохранения культурного наследия

В ходе выездного заседания членами Совета были проведены рабочие обсуждения деятельности Службы по охране объектов культурного наследия Иркутской области, проанализированы механизмы ее взаимодействия с экспертным сообществом и представителями общественных организаций. Состоялись «круглые столы» с участием руководителей органов государственной охраны памятников, представителей общественных градозащитных организаций. Осмотр и мониторинг состояния ряда объектов культурного наследия г. Иркутска и Иркутской области позволил выявить ряд серьезных проблем в этой сфере.

Вопросы сохранения культурного наследия поднимались также во время приема граждан членами Совета. Граждане обратили внимание членов Совета на то, что культурный объект федерального значения «Братский острог», где, вероятно, провел зиму известный старообрядец протопоп Аввакум, давно нуждается в реставрации. При этом за счет средств местного бюджета это сделать невозможно, так как местные власти имеют право только «хранить» его, но не реставрировать.

В ходе приема граждан было также установлено, что в Иркутской области отсутствуют региональные программы по увековечиванию памяти жертв политических репрессий и по сохранению культурного наследия. В связи с наличием в регионе объектов, связанных с историей политических репрессий, и в особенности, большого числа объектов культурного наследия, необходимо разработать и принять соответствующие региональные программы.

С учетом изложенного в Разделе III Совет рекомендует:

Правительству Иркутской области:

- принять меры по реставрации объекта федерального значения «Братский острог»;
- разработать и принять региональную программу сохранения культурного наследия, ориентированную в первую очередь, на сохранение архитектурного наследия Иркутской области;
- разработать и принять региональную программу увековечивания памяти жертв политических репрессий, в т.ч. по сохранению и мемориализации выявленных мест расстрелов и массовых захоронений репрессированных, основываясь на опыте других регионов и руководствуясь Концепцией государственной политики по увековечению памяти жертв политических

репрессий, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2015 г. № 1561-р;

- разработать и принять региональную программу по сохранению объектов культурного наследия Иркутской области, включая конкретные целевые показатели по сохранению, выявлению, мониторингу объектов культурного наследия;

- создать при Правительстве Иркутской области общественно-экспертный совет по сохранению культурного наследия Иркутской области, с приглашением в его состав представителей научной, экспертной и градозащитной общественности;

- при согласовании проектов по сохранению объектов культурного наследия, относящихся к памятникам деревянного зодчества, не допускать замены подлинных материалов на не аутентичные современные материалы, отдавать предпочтение аутентичным способам строительства;

- разработать и направить на утверждение в Минкультуры России проект режимов использования земель и градостроительных регламентов г. Иркутска как исторического поселения федерального значения;

- разработать и реализовать региональную программу по комплексному исследованию деревянной исторической застройки г. Иркутска и других исторических городов Иркутской области в целях выявления объектов, заслуживающих статуса объектов культурного наследия регионального значения;

- поручить Управлению по охране объектов культурного наследия Иркутской области провести ревизию и общественное обсуждение принятых в 2012–2018 гг. решений об исключении объектов из списков выявленных объектов культурного наследия г. Иркутска и Иркутской области. При выявлении необоснованных решений провести процедуру повторного выявления объектов и их принятия под государственную охрану;

- увеличить штатную численность Управления по охране объектов культурного наследия Иркутской области для более эффективного выполнения им своих задач, в соответствии с разработанными предложениями.

Минкультуры России:

- издать методическое разъяснение о разграничении статусов исторического поселения федерального и регионального значения. В частности, разъяснить, может ли одно и то же историческое поселение одновременно иметь статус как федерального, так и регионального значения;

- издать методическое разъяснение о порядке применения режимов использования земель и градостроительных регламентов в случае, если они

одновременно действуют на одной и той же территории, будучи утвержденными в разное время в составе различной градостроительной документации (историческое поселение, достопримечательное место, зоны охраны объектов культурного наследия);

- издать методическое разъяснение и подготовить на его основе нормативный правовой акт о предельной норме допустимой замены подлинного исторического материала на аутентичный новый при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия, относящихся к памятникам деревянного зодчества.

Раздел IV. В части развития некоммерческих организаций в Иркутской области

По данным управления Министерства юстиции России по Иркутской области на 10 ноября 2015 года на территории Иркутской области зарегистрировано 59 региональных отделений политических партий, более 3000 некоммерческих организаций. В 2019 г. была зарегистрирована 151 НКО, свою деятельность прекратили 235 организаций, из них:

- по решению суда – 153;
- по решению регистрирующего органа – 36;
- по решению уполномоченного органа организации – 46.

По сравнению с предыдущим годом количество НКО снизилось на 0,3% (19 организаций).

В Иркутской области представлены все основные виды организаций некоммерческого сектора: правозащитные, женские, детские, экологические, научные, образовательные, ветеранские, молодежные, спортивные и религиозные организации, патриотические, национальные. Самыми многочисленными организациями в Иркутской области являются:

- профессиональные союзы (территориальные и отраслевые) – 279;
- ветеранские (в том числе пенсионеров) – 87;
- объединения инвалидов – 98;
- национальные (в т.ч. национально-культурные автономии) – 85.

География деятельности общественных организаций в Иркутской области представлена широко, однако наибольшая часть некоммерческих организаций сконцентрирована в городах Иркутске (49%), Ангарске (10%) и Братске (9%).

Важным элементом гражданского общества являются религиозные объединения. В настоящее время в Иркутской области зарегистрировано 335 религиозных объединений. К религиозным объединениям региона относятся 22 конфессии и деноминации. В области действует семь централизованных религиозных организаций.

На территории Иркутской области зарегистрировано 59 политических партий. Наиболее активно проявляют себя «Единая Россия», ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия».

Среди региональных НКО следует выделить организации, которые взяли на себя функции своеобразных ресурсных центров развития некоммерческого сектора в Иркутской области:

- Федерация детских организаций;
- Российский союз молодежи;
- Союз женщин «Ангара»;

- Благотворительный фонд «Возрождение земли сибирской» и др.

Будущее гражданского общества в Иркутской области напрямую связано с развитием технологий социального партнерства, повышением роли институтов общественного контроля и определением новых векторов гражданской активности. Прежде всего, речь идет о взаимодействии институтов гражданского общества с государством и бизнесом.

Социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СО НКО) Иркутской области ведут проектную деятельность, направленную на реализацию задач социального содержания, и берут на себя конкретные обязательства по решению актуальных проблем определенных групп населения.

Сотрудничество СО НКО с РОИВ Иркутской области позволяет организациям в рамках действующих государственных программ Иркутской области получить дополнительное финансирование на проведение мероприятий.

Одним из действенных инструментов социального партнерства органов власти и общественных организаций региона является предоставление субсидий на конкурсной основе. В большинстве случаев финансовая составляющая реализуемых проектов превосходит вложенные в них средства за счет привлечения денег бизнеса и собственных ресурсов общественных организаций.

Правовые основы предоставления субсидий из бюджета Иркутской области:

- Закон Иркутской области от 8 июня 2011 года № 37-ОЗ «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций»;

- Постановление Правительства Иркутской области от 4 июля 2012 года № 370-пп «О порядке определения объема и предоставления субсидий за счет средств областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям в целях осуществления деятельности в сфере культуры и искусства»;

- Постановление Правительства Иркутской области от 2 ноября 2018 г. № 800-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области "Социальная поддержка населения" на 2019 - 2024 гг.».

Иркутская область занимает 56 место в рейтинге субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных

(немуниципальных) поставщиков к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере за 2017 г.

Наиболее серьезные недостатки в этой сфере по итогам 2017 г.:

- отсутствие муниципальной поддержки социальным предпринимателям;
- отсутствие финансирования из регионального бюджета инфраструктуры поддержки СО НКО и социальных предпринимателей;
- низкая доля негосударственных поставщиков в реестре поставщиков социальных услуг (4,5 %).

Темп роста количества СО НКО в 2017 г. на территории субъекта Российской Федерации по отношению к предыдущему году составил 7,3 %, что является показателем выше, чем в среднем по стране.

В 2017 г. только 28,57 % муниципальных районов и городских округов Иркутской области реализовывали муниципальные программы по поддержке СО НКО.

В 2018 г. на основании Порядка формирования рейтинга муниципальных образований по реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее – рейтинг муниципальных образований)⁴⁷ в регионе проведено рейтингование муниципальных образований по реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. По итогам анализа ни одно муниципальное образование не получило высокий уровень в рейтинге поддержки; средний уровень поддержки получили 2 муниципальных образования - г. Иркутск и г. Ангарск; удовлетворительный - г. Черемхово и г. Усть-Илимск; неудовлетворительный – 21 муниципальное образование; в 17 муниципальных образованиях поддержка вообще не оказывалась.

Уполномоченным органом исполнительной власти, ответственным за координацию деятельности по реализации Комплексного плана по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, является Министерство экономического развития Иркутской области. В регионе создан Координационный совет при Правительстве Иркутской области по

⁴⁷ утв. приказом Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 26 июня 2018 г. № 33-мпр.

обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуг населению.

Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере представлена в виде финансовой, информационной, консультационной и имущественной поддержки.

Согласно данным мониторинга реализации мер по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам по состоянию на 1 января 2019 г., доля расходов областного бюджета на поддержку СО НКО в общем объеме средств бюджета на предоставление услуг в социальной сфере составляет 9,6 %. (по итогам 2017 г. – 6,1 %).

Однако следует отметить, что использование для расчета доли бюджетных средств, выделяемых СО НКО на предоставление услуг в социальной сфере, показателя расходов областного бюджета на поддержку СО НКО (вместо доли средств бюджета, которые были выделены СО НКО на непосредственное оказание таких услуг в общем объеме средств бюджета) является неверным и искажает данные.

При такой системе расчёта учитываются средства на поддержку, например, проектной деятельности СО НКО, а также закупки у СО НКО работ и услуг, например, по проведению мероприятий, а не их деятельности в качестве поставщиков услуг в социальной сфере, как этого требует Комплексный план мероприятий по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам (до 10 %), выделяемым на предоставление социальных услуг.

По данным Координационного совета доля расходов областного бюджета на поддержку СО НКО в 2018 г. снизилась:

- в сфере культуры (в 2018 г. - 0,7% по сравнению с 2,7% в 2017 г.);
- в сфере социальной поддержки населения (в 2018 г. - 7,1% по сравнению с 8,8% в 2017 г.);
- в сфере молодежной политики (в 2018 г. – 13,1% по сравнению с 13,6% в 2017 г.).

В то же время доля расходов областного бюджета на поддержку СО НКО в 2018 г. повысилась:

- в сфере образования (в 2018 г. - 13,2% по сравнению с 4,8% в 2017 г.);
- в сфере физической культуры (в 2018 г. – 9,1% по сравнению с 2,3% в 2017 г.);

- в сфере здравоохранения (в 2018 г. – 10,1% по сравнению с 9,5% в 2017 г.).

Вместе с тем, данные, предоставленные администрацией региона для расчёта рейтинга субъектов РФ по итогам реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства в 2017 г., по ряду позиций не совпадают с данными за 2017 г., указанными в документах Координационного совета. Так, в данных для рейтинга в системе образования фигурируют данные о фактически полученных в 2017 г. СО НКО средствах в размере 245 511 и 2 061 тыс. руб., что дает всего 0,8% к общим средствам бюджета на услуги образования. Аналогичная ситуация по услугам в сфере здравоохранения. Получается, что Координационный совет использует для расчета бюджетных перечислений в СО НКО перечисления всем негосударственным поставщикам услуг, включая малый и средний бизнес.

Обращает на себя внимание недостаточность систематической деятельности Координационного совета и уполномоченного органа – Министерства экономического развития Иркутской области. Заседания совета, проходящие один раз в год, по-видимому, не дают достаточной оценки исполнению обязательств органами исполнительной власти и не формируют приоритетов по поддержке СО НКО в следующем году. Так, из решений заседания Координационного совета от 6 февраля 2018 г. не ясно, почему не в полной мере были исполнены пункты решений предыдущего заседания (пп. 2.1, 2.2, 2.8, 2.7, 2.4).

Информационная поддержка СО НКО оказывается в формате размещения актуальной для СО НКО информации на сайте Правительства Иркутской области, сайтах соответствующих министерств, ОГБУДПО «Учебно-методический центр развития социального обслуживания» (раздел «консультационный пункт НКО») и на «портале НКО». Вместе с тем информационная поддержка СО НКО, в т.ч. негосударственных поставщиков общественно-полезных услуг, как правило предполагает наличие государственного портала информационной поддержки СО НКО, на котором присутствуют отдельные разделы для СО НКО-поставщиков услуг. Имеющийся информационный ресурс <http://nko-38.ru>, ведущийся ОГБУДПО «Учебно-методический центр развития социального обслуживания», пока не может считаться таковым, поскольку в нем отсутствует значительная часть информации, необходимой для поддержки деятельности СО НКО.

Для оказания консультационной поддержки на базе ОГБУДПО «Учебно-методический центр развития социального обслуживания» разработан ряд дополнительных профессиональных программ курсов повышения квалификации, в том числе практико-ориентированные семинары для

повышения квалификации руководителей; действует «Школы СО НКО и предпринимателей социальной сферы»; реализуется акселерационная программа для СО НКО – поставщиков социальных услуг (специальным образом структурированная совокупность мероприятий, обеспечивающая условия для информационно-методической помощи НКО в период вхождения в реестр поставщиков социальных услуг и последующее сопровождение на протяжении одного года).

В «консультационном пункте НКО» на сайте Учебно-методического центра предусмотрена техническая возможность задать вопросы. Вместе с тем обращает на себя внимание, что преподавательский состав ОГБУДПО «Учебно-методический центр развития социального обслуживания», обладая всеми компетенциями и опытом в части обучения специалистов в отраслевой тематике социального обслуживания, не имеет специалистов по экономике, управлению, организации деятельности СО НКО. Сведения, представленные на сайте Центра, не свидетельствует о повышении квалификации преподавателей центра в данном направлении. Учебные программы и используемые презентации, размещенные на сайте учреждения, содержат минимальное количество специфической информации, учитывающей особенности СО НКО и их учет в деятельности негосударственных поставщиков. Кроме того, не проведен анализ причин, по которым программы обучения специалистов СО НКО - потенциальных поставщиков социальных услуг в данном учреждении по данной программе не привели ни к какому видимому увеличению количества поставщиков услуг социального обслуживания в реестре.

По состоянию на 31 декабря 2018 г. общая площадь предоставленного имущества в аренду на льготных условиях или в безвозмездное пользование составила 12 998,75 кв. м. По данным органов государственной власти Иркутской области 30 СО НКО, получили имущественную поддержку в 2018 г. При этом только 2 СО НКО получили недвижимое имущество для производства социальных услуг:

- Благотворительный фонд «Оберег» (договор безвозмездного пользования объектом областной государственной собственности, составляющим казну Иркутской области, от 28 декабря 2016 г. № 200/16 и договор безвозмездного пользования движимым имуществом, составляющим казну Иркутской области, от 28 декабря 2016 г. № 201/16 на использование объекта недвижимости и движимого имущества);

- автономная некоммерческая организация «Иркутский центр реабилитации» (договор от 28 декабря 2016 № 199/16 безвозмездного пользования объектом областной государственной собственности, составляющим казну Иркутской области, и договор от 28 декабря 2016 г.

№198/16 безвозмездного пользования движимым имуществом, составляющим казну Иркутской области).

В рамках обсуждений в ходе выездного заседания Совета представители СО НКО отмечали, что обращались за получением имущественной поддержки. Был приведён пример трехлетней практики обращения за имущественной поддержкой, когда представители СО НКО даже предлагали варианты свободных помещений, но не смогли получить данный вид поддержки. Практика ресурсных центров в муниципалитетах, предоставляющих помещения для СО НКО, не содержит примеров размещения на этих площадях СО НКО, оказывающих услуги в социальной сфере, как реализации приоритета имущественной поддержки.

В регионе отсутствует такие формы поддержки СО НКО – поставщиков услуг как:

- финансирование негосударственных поставщиков услуг через сертификаты или ваучеры (потребительские субсидии);
- предоставление налоговых льгот СО НКО, организациям социального предпринимательства и организациям, осуществляющим пожертвования СО НКО;
- компенсация издержек СО НКО на арендную плату и коммунальные расходы в случае невозможности предоставить недвижимое имущество в безвозмездное пользование.

В сфере здравоохранения СО НКО реализуют свои услуги для населения путем участия в Территориальной программе обязательного медицинского страхования, которая является составной частью Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области.

По данным Минздрава Иркутской области в 2017 г. в реализации территориальной программы ОМС участвовало 13 СО НКО. Общее количество денежных средств, полученных в системе ОМС СО НКО Иркутской области в 2017 г., составило 1.223.147 тыс. руб. Вместе с тем по данным за 2017 г., предоставленным регионом для расчета рейтинга субъектов по механизмам поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа им к предоставлению услуг и внедрению конкурентных способов оказания услуг, в сфере здравоохранения, СО НКО получили лишь 999 тыс. руб.

В Иркутской области существует опыт оказания паллиативной помощи Благотворительным фондом “Близко к сердцу”, чья выездная служба “Мобильный хоспис” работает с 2011 г. Работа “Мобильного хосписа” строится в партнерстве с АГБУЗ №1 г. Ангарска, где Фонд инициировал открытие 10 паллиативных коек. Работа Фонда финансируется без какой-либо, в т.ч. хотя бы

организационно-информационной поддержки, Министерства здравоохранения Иркутской области.

В сфере культуры Министерство культуры и архивов Иркутской области предоставляет меры государственной поддержки СО НКО в виде субсидий из областного бюджета на возмещение затрат или недополученных доходов в связи с выполнением работ, оказанием услуг по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей, и субсидий в целях осуществления деятельности в сфере культуры и искусства. Однако, например, значимым приоритетом во взаимодействии с СО НКО в разделе «поддержка СО НКО» на сайте регионального Правительства Министерство культуры и архивов называет компенсацию издержек на мероприятия за пределами региона, что не может являться свидетельством четкого понимания органом исполнительной власти направлений и конкретных результатов деятельности, направленной на поэтапный доступ СО НКО к бюджетным средствам на оказанию услуг в сфере культуры. За 2017 г. по сведениям, поданным для расчета рейтинга субъектов РФ, СО НКО в сфере культуры получили всего 1 390 тыс. руб. на оказание услуг в сфере культуры.

В сфере образования Министерство образования Иркутской области предоставляет меры государственной поддержки СО НКО в виде субсидий из областного бюджета в целях возмещения затрат в связи с получением дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях; субсидий из областного бюджета в целях возмещения затрат в связи с получением дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам; предоставление из областного бюджета грантов в форме субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим образовательную деятельность, не являющимся казенными учреждениями. Невзирая на то, что услуга по присмотру и уходу за детьми (группы дневного пребывания детей без оказания им услуг дошкольного образования) была выделена как значимая для населения и максимально пригодная для СО НКО, Министерство не предусматривает выдачу субсидий из средств бюджета на исполнение данной услуги.

В сфере социального обслуживания приоритетными для передачи в руки СО НКО были признаны услуги социального обслуживания в стационарной

форме и полустационарной⁴⁸. Предоставление услуг в данных формах социального обслуживания являются крайне сложными для осуществления силами НКО, поскольку требует наличия значительной имущественной и материальной базы, в том числе помещения, приспособленного для оказания услуг в стационарной и полустационарной форме. Решение о передаче услуг в стационарной и полустационарной форме СО НКО без создания механизмов доступа СО НКО к инфраструктуре (свободным помещениям, возможным для аренды СО НКО, техническим средствам, необходимым для оказания услуг) ставит СО НКО в неравные условия с государственными и муниципальными поставщиками, которые уже обладают необходимой материально-технической базой.

В реестре поставщиков социальных услуг в Иркутской области находится 88 организаций, из них только 4 являются негосударственными поставщиками: Фонд развития социальной сферы "Содействие", Автономная некоммерческая социально-ориентированная организация «Центр социального обслуживания «Милосердие», Благотворительный фонд «Оберег» (предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы), Иркутское областное отделение Общероссийской общественной организации "Российский Красный Крест". Как показали обсуждения, только благотворительный фонд «Оберег» получил бюджетное финансирование на оказание услуг в 2018 г.

В регионе в недостаточной мере представлены в публичном пространстве стандарты качества услуг в социальной сфере, не разрабатываются стандарты на предоставление новых услуг в социальной сфере (не включенных в базовые отраслевые перечни государственных и муниципальных работ и услуг), которые реализуются СО НКО.

Отсутствует экономически обоснованная методика расчета тарифа на предоставление услуг социального обслуживания, обеспечивающая компенсацию в полном объеме затрат на их оказание в т.ч. негосударственным поставщикам и стимулирующая экономическую заинтересованность негосударственных поставщиков в их предоставлении.

В регионе работают волонтеры Всероссийского общественного движения добровольцев в сфере здравоохранения "Волонтеры-медики", которые оказывают помощь персоналу медицинских учреждений, а также занимаются деятельностью в сфере продвижении здорового образа жизни и профилактики.

⁴⁸ Распоряжение от 18 декабря 2017 г. n 73-рзп «Об утверждении перечня приоритетных (востребованных) направлений социального обслуживания негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями в Иркутской области».

Это движение рассматривается Министерством здравоохранения региона как стратегический партнер из числа СО НКО. В настоящий момент «Волонтеры-медики» не имеют юридического лица, зарегистрированного на территории Иркутской области. При этом волонтеры не проходят специальной подготовки, необходимой для волонтерской деятельности в части специальных требований к оказанию социальной (социально-психологической, социально-бытовой, социально-правовой и иной) помощи на территории медицинского или социального учреждения. Без такой систематической работы, их активность в дальнейшем, скорее всего, может рассматриваться как дополнительная учебная практика, общая добровольческая помощь, но не специализированная деятельность по оказании услуг в социальной сфере.

В целях оказания поддержки СО НКО Правительством Иркутской области проводится конкурс социально-значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области»⁴⁹. В конкурсе отсутствует номинация, связанная с предоставлением услуг в социальной сфере силами СО НКО или развитием практики их предоставления в регионе (однако есть номинации, связанные с решением социальных проблем).

В реестре исполнителей общественно-полезных услуг состоят 7 СО НКО Иркутской области.

Есть в Иркутской области интересная практика передачи имущественного комплекса для оказания услуг в сфере социального обслуживания Благотворительному фонду «Оберег», взаимодействие с добровольческими организациями, действующими в учреждениях социальной сферы, проведение рейтинга муниципальных образований. Обращает на себя внимание социально-ответственная деятельность бизнеса (программы Фондов Тимченко, В.Потанина, Русала) и частных благотворителей, увеличивающих возможности для СО НКО, реализующих деятельность в социальной сфере, а также высокая активность самих НКО в привлечение средств, в т.ч. президентских грантов, в социальную сферу.

Однако региональные органы исполнительной власти не имеют программы передачи бюджетных средств и выделения приоритетов в «вынесении услуг в рынок» с учетом сильных сторон и потенциала СО НКО в оказании услуг. Министерства сознательно ставят в привилегированные условия свои подведомственные учреждения, в которых размещают даже

⁴⁹ Постановление Правительства Иркутской области от 28 мая 2010 г. № 130-пп «Об утверждении Положения о проведении конкурса социально значимых проектов "Губернское собрание общественности Иркутской области", порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям на проведение мероприятий в области социальной политики, осуществления деятельности в сфере культуры и искусства».

услуги, сопровождающие стационарозамещение, а ведь именно они являются во всех регионах наиболее предпочтительными для передачи в руки СО НКО.

В регионе присутствуют формы поддержки СО НКО – потенциальных и реальных поставщиков услуг – в недостаточном объеме и в архаичной форме. Пока не действует система инфраструктурной поддержки СО НКО в данном направлении, а выбор для этих целей подведомственного отраслевого центра повышения квалификации, к сожалению, не может быть признан результативным. Не в полной мере Правительством Иркутской области и уполномоченными органами используется потенциал имеющихся СО НКО и профильных комиссий Общественной палаты, по факту выполняющих часть ресурсных консультационных, информационных и обучающих функций.

Деятельность Координационного совета по реализации комплексного плана и внесению в него оперативных изменений нельзя считать достаточной. В публичном доступе отсутствует методическая база для передачи услуг в руки СО НКО: стандартизация услуг, методические рекомендации органам местного самоуправления по определению приоритетов по передаче услуг в соответствующих отраслях и программах на местном уровне, описание места СО НКО в реорганизации и социальных инновациях в социальной сфере.

Нормативно-правовая база, регулирующая поддержку СО НКО – поставщиков услуг и их взаимодействия с уполномоченными органами, недостаточна, не определяет данные категории в качестве приоритетных для поддержки, смешивает их с организациями – исполнителями общественно-полезных услуг, не содержит конкретных мер по снижению административных барьеров для СО НКО.

В регионе недостаточно НКО, которые органы государственной власти Иркутской области считают возможным допустить к рынку услуг в социальной сфере, одновременно отсутствуют и системные, и конкретные отраслевые решения, создающие благоприятную среду для развития этих СО НКО и реализации их потенциала.

С учетом изложенного в Разделе IV Совет рекомендует:

Правительству Иркутской области:

- включить в конкурс социально-значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области» номинации, направленные на развитие услуг в социальной сфере, развитие сети СО НКО, предоставляющих услуги в социальной сфере, развитие независимой системы оценки качества работы организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере;

- сформировать результативную систему государственной имущественной поддержки СО НКО и стимулировать муниципальную имущественную поддержку СО НКО, в т.ч. оказывающих услуги в социальной сфере, а также занимающихся благотворительностью, попечительством и волонтерством в социальной сфере.

Министерству экономического развития Иркутской области:

- скорректировать аналитические показатели исполнения регионального комплекса мер по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуг населению, в сторону их фактического достижения;

- использовать для расчета доли бюджетных средств, предоставляемых СО НКО для оказания услуг в социальной сфере, долю средств бюджета, которые были выделены негосударственным поставщикам организационно-правовой формы «НКО» и осуществляющим деятельность в социально-ориентированных сферах, определенных федеральным и региональным законодательством о поддержке СО НКО, на непосредственное оказание услуг в общем объеме средств бюджета по соответствующей программе;

- активизировать деятельность Координационного совета, обеспечив необходимый мониторинг решений и взаимодействие с СО НКО и иными негосударственными поставщиками услуг в социальной сфере и институтами их поддержки. Проводить заседания регулярно, увеличив число заседаний, как минимум, до одного раза в квартал либо обеспечив формирование и деятельность тематических рабочих групп в составе совета, которые могли бы работать постоянно;

- опубликовать результаты мониторинга исполнения решений Координационного совета, в т.ч. размещая их на публичных ресурсах Координационного совета и соответствующих уполномоченных органов, а также представляя их и обсуждая на площадке Общественной палаты Иркутской области.

Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:

- пересмотреть перечень социальных услуг, планируемых к передаче СО НКО, с учетом отмеченных выше недостатков имеющейся в регионе практики;

- определить место и роль СО НКО – поставщиков услуг и СО НКО – представителей потребителей услуг, в системе реорганизации социального обслуживания с учетом стационарозамещения, раннего вмешательства,

профилактики, комплексного сопровождения и иных новых технологий оказания социальных услуг;

- разработать совместно с иными уполномоченными органами механизм доступа СО НКО к имущественной и материальной базе, имеющейся в регионе, для производства социальных услуг силами СО НКО.

Министерству здравоохранения Иркутской области:

- предусмотреть выделение субсидий на оказание паллиативной помощи в регионе; рассмотреть потенциал возможности негосударственных поставщиков услуг при формировании региональной программы развития паллиативной помощи;

- изучить опыт оказания паллиативной помощи Благотворительным фондом “Близко к сердцу” и выездной службы “Мобильный хоспис”, наладить взаимодействие с данной организацией и иными, осуществляющими деятельность в сфере здравоохранения.

Министерству образования Иркутской области:

- предусмотреть выделение субсидий на оказание услуг присмотра и ухода за детьми;

- предусмотреть выделение средств бюджета субъекта на предоставление услуг в сфере образования и, прежде всего, дополнительного образования, через механизм возмещения финансовых затрат (ваучеров, сертификатов). Провести консультации с СО НКО и другими негосударственными поставщиками услуг по тарификации, требованиям квалификационного отбора, организационным процедурам и качеству администрирования процессов внедрения ваучеров на дополнительное образование.

Министерству молодежной политики Иркутской области:

- предусмотреть при формировании регионального центра развития добровольчества его взаимодействие с региональным ресурсным центром поддержки СО НКО, обозначив в качестве одного из приоритетов реализацию потенциала добровольчества СО НКО в социальной сфере;

- дополнить комплекс организационно-правовых решений по передаче услуг СО НКО, сформировав стандарты (требования) качества услуг и обеспечить консультации по данным требованиям СО НКО;

- обеспечить методические решения для органов местного самоуправления по доступу СО НКО к бюджетным средствам на оказание услуг в сфере молодежной политики на местном уровне.

Координационному совету при Правительстве Иркутской области по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуг населению:

- предусмотреть реализацию мероприятий по снижению административных барьеров для негосударственных поставщиков услуг в социальной сфере, в т.ч. СО НКО;
- предусмотреть налоговые и другие льготы, преференции и специализированную поддержку негосударственных поставщиков услуг в социальной сфере, в т.ч. СО НКО;
- предусмотреть реализацию мероприятий по развитию рынка платных услуг в социальной сфере, оказание которых возможно для СО НКО;
- предусмотреть реализацию мероприятий по стимулированию и развитию негосударственных форм поддержки СО НКО – поставщиков услуг;
- обеспечить методическую базу для органов местного самоуправления, поддерживающую их решения по передаче услуг в социальной сфере в руки СО НКО;
- обеспечить открытость, прозрачность и подотчетность деятельности Координационного совета (включая платформу и принципы «Открытого региона»), в т.ч. обязательность консультаций органов исполнительной власти с СО НКО при разработке, реализации и оценке результативности мер поддержки СО НКО-поставщиков услуг в социальной сфере.

Министерствам «социального блока» Иркутской области:

- обеспечить разработку, обсуждение и публикацию стандартов качества оказания услуг в социальной сфере, передаваемых негосударственным поставщикам услуг, а также содействовать стандартизации и обеспечению качества услуг, оказываемых СО НКО и не включенных в отраслевые перечни;
- внедрить программы обучения волонтеров, работающих в подведомственных учреждениях, и волонтеров СО НКО, предоставляющих услуги в социальной сфере;
- обсудить с общественными советами при РОИВ приоритеты в передаче услуг в соответствующей сфере социально ориентированным НКО, поддержку реализации их потенциала в социальной сфере.

Раздел V. В части развития общественного контроля в Иркутской области

Основными субъектами общественного контроля в Иркутской области являются региональная Общественная палата и общественные советы при РОИВ. Представители общественности входят в составы общественных советов, рабочих групп, комиссий при Губернаторе Иркутской области, Правительстве Иркутской области, а также при региональных органах исполнительной власти (Общественный Совет по наградам, Совет по делам инвалидов при Правительстве Иркутской области, межведомственная рабочая группа по вопросам гармонизации межэтнических отношений при Губернаторе Иркутской области и др.). Функционирует также Общественный совет при Законодательном Собрании Иркутской области.

Приоритетными задачами субъектов общественного контроля как институтов гражданского общества в Иркутской области являются:

- последовательная реализация принципов самоуправления;
- укрепление институтов гражданского общества;
- развитие форм гражданского участия и продвижение гражданских инициатив;
- развитие системы местного самоуправления.

1. Общественные палаты в Иркутской области

1.1. Общественная палата Иркутской области

Общественные организации Прибайкалья были одними из первых в России, кто приступил к разработке закона об Общественной Палате. После принятия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» в Иркутской области был принят новый закон о региональной Общественной палате.

Общественная палата региона играет важную роль в решении острых социальных проблем:

- закрепление талантливой молодежи в регионе;
- создании социального партнёрства в сельских муниципальных образованиях;
- смягчение социального неравенства;
- сдерживание цен естественных монополий и др.

На заседаниях Общественной палаты в последнее время обсуждались следующие вопросы:

- меры по усилению борьбы с мошенничеством в долевом

строительстве;

- охрана здоровья граждан;
- повышение качества жизни;
- экологические изменения в регионе и др.

Большая часть принимаемых решений и выдвигаемых инициатив Общественной палатой Иркутской области имеет социально-ориентированный характер и направлена на решение проблем в социальной сфере.

Общественной палатой был проведен общественный мониторинг по оценке соответствия организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нормам Постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 года № 481.

Общественной палатой Иркутской области предпринят ряд шагов в сфере образования для привлечения внимания к актуальным проблемам дошкольного образования, института дополнительного образования.

Для повышения эффективности решения имеющих место в Иркутской области проблем привлекается экспертное сообщество региона, задачи и направления деятельности которого значительно расширились с внедрением института общественной экспертизы.

Отдельным направлением работы Общественной палаты является деятельность по развитию конкурсных механизмов поддержки гражданских инициатив, социально значимых проектов, продвижение их для участия в региональных и федеральных конкурсах.

Предложены основные показатели эффективности ключевых механизмов взаимодействия институтов гражданского общества с государством и бизнесом, в числе которых:

- 1) возможности широкой поддержки социально-ориентированных НКО;
- 2) объем социального инвестирования со стороны бизнеса;
- 3) профессиональная готовность власти, бизнеса и общества развивать формы социального партнерства;
- 4) возможности финансирования крупными компаниями местных социальных и инфраструктурных проектов и др.

Общественная палата Иркутской области осуществляет разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития Иркутской области, в том числе:

- реализация национальных проектов;
- развитие малого и среднего бизнеса, фермерских хозяйств;
- противодействие коррупции;
- законодательное регулирование сектора НКО.

Реализация задач предстоит в следующих направлениях:

1. В сфере экономики требуется совместная работа государственных и общественных институтов;
2. В сфере здравоохранения необходима профилактика социальных угроз (ВИЧ-инфекция, суицид, туберкулез, наркомания, алкоголизм);
3. По вопросам экологии - вопросы строительства очистных сооружений на побережье озера Байкал;
4. В вопросах науки и образования необходимо закрепление талантливой молодежи в Иркутской области.

Действующий состав Общественной палаты Иркутской области размещен на официальном сайте Палаты, однако составы некоторых предыдущих созывов членам Совета обнаружить на сайте не удалось. Сравнивая имеющиеся данные, можно увидеть, что во 2-м созыве Общественной палаты из 76 членов было 34 представителя НКО, 20 - коммерческих организаций, 14 - государственных учреждений, 4 священника. Из 64 членов 4-го созыве было 31 представитель НКО, 11 - коммерческих организаций, 17 - государственных учреждений, 2 священника. Из 64 членов 5-го созыва было 30 представителей НКО, 15 - коммерческих организаций, 13 - государственных учреждений, 3 священника. Из 63 членов 6-го созыва имеется 36 представителей НКО, 13 - коммерческих организаций, 10 - государственных учреждений, 2 заслуженных деятеля культуры.

1.2. Общественная палата Ангарского муниципального образования

Общественной палатой Ангарского муниципального образования рассмотрены следующие вопросы:

- О подготовке к празднованию 70-летия Победы,
- О профилактике сердечно-сосудистых заболеваний на территории Ангарского муниципального образования,
- О перспективах и планах работы Общественной палаты Ангарского муниципального образования,
- Обсуждение общегородского проекта «От юбилея Победы к юбилею Ангарска» и др.

Члены Общественной палаты г. Ангарска оказали организационную помощь в проведении общегородского конкурса «Лидер в профсоюзе», проводимом организацией профсоюза работников просвещения и науки.

При активной поддержке членов Общественной палаты в книгу Почета г. Ангарска внесены сведения об Ангарской общественной организации бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей и гетто «Тихие зори».

1.3. Общественная палата г. Свирска

Общественной палатой г. Свирска рассмотрены следующие вопросы:

- О размере платы за содержание и ремонт жилого помещения,
- Об общественном совете отдела полиции (дислокация город Свирск) и организации народной дружины на территории муниципального образования «город Свирск»,
- О ценах на социально-значимые продовольственные товары,
- О загрязнении атмосферного воздуха предприятиями города,
- О проектировании и строительстве новых очистных сооружений,
- О капитальном ремонте многоквартирных домов,
- Об использовании населением города материальной базы спортивных сооружений,
- О нормативах потребления коммунальных услуг и тарифах на услуги ЖКХ,
- О медицинском обслуживании населения муниципального образования «город Свирск,
- О ремонте автомобильных дорог города Свирска,
- О действующих инвестиционных проектах в экономике города и др.

1.4. Общественная палата Слюдянского городского поселения

Общественной палатой Слюдянского городского поселения рассмотрены следующие вопросы:

- Мониторинг цен социально значимых товаров на территории Слюдянского городского поселения;
- Состояние рынка труда в г. Слюдянке;
- О ходе организации пассажирского маршрута «Вокзал – турбаза «Эдельвейс» в г. Слюдянке;
- О реализации региональной программы «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах Иркутской области на 2014-2043 гг.» и др.

1.5. Общественная палата г. Иркутска

Общественной палатой г. Иркутска были рассмотрены следующие вопросы:

- О проекте благоустройства скверов;
- О проекте «Старый Иркутск через семейное фото»;
- О международном семинаре «Роль велосипедов в изменении системы городского транспорта. Российский и зарубежный опыт»;

- Об особо охраняемых природных территориях местного значения: возможности и перспективы развития природных парков в Иркутске;

- О защите прав потребителей в Иркутске и др.

Членами палаты проведена встреча с организациями инвалидов по формированию предложений в проект муниципальной программы «Доступная среда» на 2016-2018 годы.

1.6. Общественная палата г. Усолье-Сибирское

Общественная палата г. Усолье-Сибирское создана в январе 2015 года. Состав палаты - 21 человек.

На заседаниях Общественной палаты г. Усолье-Сибирское были рассмотрены следующие вопросы:

- О рассмотрении Кодекса этики членов Общественной палаты;
- О состоянии физкультуры и спорта в г. Усолье-Сибирское;
- О взаимодействии отдела культуры, спорта и молодежной политики администрации города с общественными физкультурными организациями;
- О проведении Года Литературы в г. Усолье-Сибирское;
- О роли общественных организаций в борьбе с социально-значимыми заболеваниями;
- Об открытии медицинского пункта в районе Зеленого городка;
- О мониторинге розничных цен на продовольственные и непродовольственные товары, лекарства;
- О проблемах экологической безопасности в городе Усолье-Сибирское;
- О благоустройстве набережной реки Ангара;
- О реализации плана проектирования и комплексной застройки города Усолье-Сибирское и др.

По мнению членов Совета, институт общественных палат в Иркутской области существует давно, хорошо развит, принимает активное участие в общественной жизни области. В составах общественных палат области значительную часть представляют представители некоммерческих организаций. Несмотря на серьезную ротацию членов Общественной палаты Иркутской области пять членов палаты присутствуют во всех составах палаты.

С учетом изложенного в пункте 1 Совет рекомендует:

Губернатору Иркутской области, Законодательному собранию Иркутской области:

при назначении членов Общественной палаты Иркутской области шире привлекать представителей правозащитных организаций, а также инициативных групп граждан.

Общественной палате Иркутской области:

- упорядочить информацию на своем официальном сайте;
- разместить на официальном сайте подробную информацию о членах Палаты всех созывов.

2. Общественные советы при региональных органах исполнительной власти

Анализ работы общественных советов показывает, что развитие механизмов гражданского участия в Иркутской области видится в вовлечении наиболее активных слоев населения и лидеров общественных организаций в новые общественные советы.

2.1. Общественные советы при Министерстве образования Иркутской области

Общественный совет при Минобразования создан Распоряжением от 29 января 2016 г. № 47-мр года «Об утверждении состава Общественного совета при Министре образования Иркутской области».

Совет состоит из 15 человек. В последнее время на заседаниях Совета были рассмотрены следующие вопросы:

- О региональной системе оценки качества образования;
- О формах проведения независимой оценки качества образовательной деятельности в Иркутской области;
- О результатах дистанционной экспертизы в рамках проведения независимой оценки качества работы образовательных организаций;
- О предложениях общественного совета по улучшению качества работы образовательных организаций и др.

В 2018 г. приказом Министра образования Иркутской области утверждено Положение об Общественном совете по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности. Согласно положению, этот Общественный совет формируется региональной Общественной палатой по обращению Министерства образования.

Совет состоит из 5 человек, но его персональный состав на сайте Министерства не отражен. На заседаниях Совета обсуждались такие вопросы, как:

- Об итогах независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности государственными образовательными организациями Иркутской области;

- О перечне образовательных организаций, подлежащих независимой оценке качества оказания образовательных услуг;
- О результатах независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, проводимой муниципальными органами управления образования.

2.2. Общественные советы при Министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области

Общественный совет при Министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области работает с 2012 г.; за это время проведено 25 заседаний, в том числе касавшихся независимой оценки качества предоставляемых населению услуг. Порядок проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания Иркутской области был утвержден решением Общественного еще 24 марта 2015 г.

Среди рассмотренных вопросов:

- О независимой оценке качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в Иркутской области;
- О показателях независимой оценки, представленных общественными советами при учреждениях социального обслуживания;
- Об утверждении критериев независимой оценки в соответствии с Приказом Минтруда России от 8 декабря 2014 г. № 995-н «Об утверждении показателей, характеризующих общие оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания»;
- Об утверждении перечня организаций социального обслуживания, подлежащих независимой оценке качества работы и др.

В октябре 2018 г. региональной Общественной палатой при Министерстве был образован Общественный совет по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания. Этот совет формируется сроком на три года в составе не менее 5 человек. При формировании Совета на новый срок осуществляется его обновление не менее чем на одну треть.

Приступив к работе в октябре 2018 г., Совет успел рассмотреть следующие вопросы:

- утвердили результаты независимой оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания Иркутской области в 2018 г.;
- определили перечень организаций, подлежащих независимой оценке в 2019 г.;

- рассмотрели предложения об улучшении качества деятельности организаций социального обслуживания, на основе которых все организации разработают перспективные планы и через год отчитаются о проделанной работе.

2.3. Общественные советы при Министерстве здравоохранения Иркутской области

Общественный совет при Министерстве здравоохранения Иркутской области является консультативно-совещательным органом, действующим на основании приказа регионального Минздрава от 6 ноября 2015 года № 113-мпр «Об Общественном совете при Министерстве здравоохранения Иркутской области».

Общественный совет осуществляет следующие функции:

1. Организация и проведение общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения в области здравоохранения Иркутской области.

2. Подготовка рекомендаций и предложений по совершенствованию деятельности Министерства здравоохранения Иркутской области.

3. Участие в работе аттестационной и конкурсной комиссии министерства, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Иркутской области.

4. Содействие Министерству в обеспечении его взаимодействия с Общественной палатой Иркутской области.

Совет состоит из 12 членов. Совет провёл 15 заседаний, на которых рассмотрел многочисленные вопросы, касающиеся работы медицинских учреждений в Иркутской области.

Решением Совета Общественной палаты Иркутской области от 23 апреля 2018 года № 7/7 «Об утверждении кандидатур в состав общественных советов при федеральных и исполнительных органах власти Иркутской области» был утверждён состав Общественного совета по независимой оценке качества условий оказания услуг медицинскими организациями при Министерстве здравоохранения Иркутской области в составе 6 человек.

Было проведено 8 заседаний Совета, на которых рассмотрены следующие вопросы:

- Об утверждении перечня медицинских организаций, в отношении которых проводится независимая оценка качества условий оказания услуг;
- О мониторинге независимой оценки качества условий оказания услуг медицинскими организациями;

- Об изучении условий оказания услуг медицинскими организациями Иркутской области;
- Об утверждении результатов проведения независимой оценки качества условий оказания услуг за медицинскими организациями Иркутской области и др.

2.4. Общественные советы при Министерстве культуры и архивов Иркутской области

Общественный совет при Минкультуры Иркутской области функционирует с 28 октября 2015 г., когда было утверждено Положение о нем. Функции данного субъекта общественного контроля аналогичны функциям других общественных советов при РОИВ.

Общественный совет сформирован в количестве 12 членов, он провёл 31 заседание, рассмотрев следующие вопросы:

- О проведении независимой оценки качества работы муниципальных учреждений культуры;
- Об итогах проведения независимой оценки качества работы муниципальных учреждений культуры;
- О рассмотрении документации о закупке работ, услуг, проектов государственного контракта, заключаемых министерством;
- О предоставлении из областного бюджета субсидий в целях финансового обеспечения в связи с сохранением культурных ценностей.

1 марта 2018 г. было утверждено Положение об Общественном совете по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры Иркутской области. Этот субъект общественного контроля осуществляет следующие функции:

1) определение перечня организаций культуры, в отношении которых проводится независимая оценка качества;

2) принятие участия в рассмотрении проектов документации о закупке работ, услуг, а также проекта государственного контракта, заключаемого министерством с организацией-оператором, которая осуществляет сбор информации о качестве условий оказания услуг организациями культуры;

3) осуществление независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры с учетом информации, представленной оператором;

4) представление в министерство результатов независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры, а также предложений об улучшении качества их деятельности. Информации о работе этого Совета на сайте Министерства нет.

2.5. Общественный совет при Министерстве финансов Иркутской области

Приказом Министерства финансов Иркутской области от 1 марта 2013 г. № 17н-мпр сформирован первый состав Общественного совета при министерстве, однако только 8 сентября 2014 г. РОИВ утвердил Положение об этом субъекте общественного контроля.

К функциям общественного совета относятся:

- 1) информирование министерства о положении дел в области развития институтов гражданского общества;
- 2) подготовка предложений по внедрению эффективных инструментов взаимодействия министерства с институтами гражданского общества;
- 3) подготовка заключений по результатам общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Иркутской области;
- 4) участие членов общественного совета в заседаниях конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей государственной гражданской службы Иркутской области и др.

Общественный совет провёл 13 заседаний, на которых рассмотрены следующие вопросы:

- О распределение межбюджетных трансфертов;
- Об установлении требований к закупаемым Министерством финансов товаров, работ, услуг;
- О проекте закона Иркутской области «Об областном бюджете»;
- Об исполнении областного бюджета и др.

2.6. Общественный совет при Министерстве лесного комплекса Иркутской области

Приказом Министерства лесного комплекса Иркутской области от 11.10.2016 № 37-мпр утверждено Положение об общественном совете при данном РОИВ. Согласно Положению целями деятельности общественного совета являются:

- Обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- Повышение уровня доверия граждан к деятельности министерства;
- Повышение эффективности деятельности министерства;
- Содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов.

Совет провёл семь заседаний, на которых рассмотрел следующие вопросы:

- О рассмотрении изменений к нормативным правовым актам Иркутской области;

- О критическом состоянии кедровых насаждений на территории Иркутской области;
- Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи;
- О воспроизводстве лесов на лесных участках, переданных в аренду.

2.7. Анализ функционирования общественных советов при РОИВ

При органах исполнительной власти Иркутской области созданы и активно действуют общественные советы. При Министерстве образования, Министерстве социального развития, опеки и попечительства, Министерстве здравоохранения Иркутской области и Министерстве культуры и архивов созданы по два общественных совета, выполняющие сходные функции: проведение независимой оценки качества работы учреждений и осуществление независимой оценки качества условий оказания услуг подведомственными организациями.

Такой параллелизм и дублирование стали результатом вступления в силу Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы». Этим законом внесены изменения в Федеральные законы «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», «Об образовании в Российской Федерации». Согласно этим изменениям, введено понятие «независимая оценка качества условий оказания услуг организациями», которая предусматривает следующие критерии:

- открытость и доступность информации об организации;
- комфортность условий предоставления услуг;
- доброжелательность, вежливость работников организаций;
- удовлетворенность условиями оказания услуг, а также доступность услуг для инвалидов.

Кроме того, что эти критерии весьма условны, в каждой из указанных сферах – социального обслуживания граждан, охраны здоровья граждан, культуры и образовании - общественные палаты субъектов Российской Федерации по обращению РОИВ формируют из числа представителей общественных организаций общественные советы по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями.

В рамках дискуссий, проходивших в ходе выездного заседания Совета, ряд членов Общественной палаты Иркутской области выразили своё недоумение по поводу дублирования функций общественного контроля на уровне общественных советов при РОИВ. Они считают возможным передать полномочия по реализации функции независимой оценки качества условий оказания услуг организациями на уровень субъекта Российской Федерации, что и допускалось в предыдущей версии Федеральных законов «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», «Об образовании в Российской Федерации».

С учетом изложенного в пункте 2 Совет рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- вернуть в Федеральные законы «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», «Об образовании в Российской Федерации» норму, согласно которой по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации функции общественных советов по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями могут быть возложены на существующие при этих органах общественные советы. В подобных случаях общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры не создаются.

3. Роль правозащитных организаций в осуществлении общественного контроля в Иркутской области

В ходе встреч членов Совета с представителями региональных и местных правозащитных НКО, а также с гражданскими активистами обсуждался широкий круг вопросов. В частности, обсуждался вопрос о составе Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Иркутской области. В настоящее время в состав этой экспертно-консультативной структуры входят: Бондарева Э.С., к.ю.н., заслуженный юрист Иркутской области; Босхолов С.С., д.ю.н., заслуженный юрист РФ; Капустенский А.П., председатель комиссии Общественной палаты Иркутской области по правам человека, общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов и силовых структур; Минникес И.А., д.ю.н.; Пархамович С.М.,

председатель комиссии по помилованию при Губернаторе Иркутской области; Пархоменко Светлана Валерьевна, д.ю.н.; Подшивалов В.Е., к.ю.н.; Смолькова И.В., д.ю.н., заслуженный юрист РФ; Татарников В.Г., к.ю.н.; Тимофеев А.И., почетный адвокат России; Чуксина В.В., д.ю.н.

Совет согласен с упреком, высказанным на заседании руководителем Благотворительного фонда помощи и правовой защиты социально незащищенных лиц "Новый день", членом ОНК Иркутской области Хроменковой Н.А., в том, что в состав Экспертного совета не пригласили ни одного правозащитника. Высокий профессиональный статус и уровень юридической компетентности ещё не гарантирует глубокое погружение членов Экспертного совета в проблемы правозащитного сообщества. Совет полагает принципиально важным обеспечить максимально доверительный диалог между Уполномоченным по правам человека в Иркутской области и работающими в регионе правозащитниками.

Совет обратил внимание также на то, что в регионе отсутствует реабилитационный центр по работе с лицами, вышедшими из заключения, что ведёт к увеличению постпенитенциарного рецидива.

В то же время следует позитивно оценить работу ОГКУ «Ресурсный центр по поддержке некоммерческих организаций Иркутской области». Целью деятельности учреждения является оказание государственных услуг, выполнение работ и исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством полномочий по решению вопросов поддержки СО НКО.

Важные вопросы были поставлены руководителем Иркутской региональной общественной организации «Байкальский правозащитный центр» Варшней Н.Е. По её словам, организация за деятельность в области профилактики преступности, девиантного поведения, «блатной романтики» и субкультуры АУЕ в молодежной среде стала лауреатом премии Комитета гражданских инициатив "Гражданская инициатива". Однако после получения награды Н.Е.Варшней была уволена с должности заместителя директора средней общеобразовательной школы № 23 г. Иркутска. Совет полагает, что в данном случае имеются признаки преследования за деятельность по защите прав человека.

Руководитель Иркутской региональной правозащитной организации "Сибирь без пыток" Хроменков С.И. присоединился к мнению Н.Е.Варшней о преследовании правозащитников, занимающихся острыми проблемами защиты прав человека. Более того, правозащитников, по его словам, некоторые представители власти называют «врагами народа» и вовлекают непросвещенную часть общества «в охоту на ведьм».

Члены Совета обменялись с иркутскими правозащитниками взглядами на проблему домашнего насилия. Руководитель Ассоциации «Юристы за гражданское общество» по Иркутской области Скомаровская Н.В. обратила внимание на то, что частичная декриминализация статьи 116 «Побои» Уголовного кодекса РФ в отношении близких лиц, под которыми понимаются близкие родственники и свойственники, развязала руки домашним насильникам.

По словам руководителя Молодежного благотворительного фонда «Возрождение Земли Сибирской» Твороговой Е.А., до недавнего прошлого в области были очень сильны экологические организации. Но в последние годы идёт серьёзное давление на экологов, защищающих озеро Байкал, что, безусловно, мешает их нормальной работе.

Руководитель некоммерческой организации «Иркутский Молодежный Фонд правозащитников «ЮВЕНТА» Садовникова М.Н. познакомила членов Совета с работой своей НКО, которая занимается выстраиванием отношений между подростками, находящимися в воспитательной колонии, и их семьями.

Особо следует отметить вклад Ассоциации «Байкальская лига медиаторов» (руководитель - Архипкина А.С.) в налаживание работы внесудебных механизмов урегулирования конфликтов. Совет полагает, что институт медиации может развиваться и в сторону оказания медиационных услуг для установления взаимопонимания между органами власти и НКО. В том же направлении работают и НКО «Центр гражданского содействия» (руководитель - Тупицин А.А.), и Фонд научных, социальных и образовательных проектов «Пульсар» (руководитель - Филатова У.Б.) и Иркутская региональная общественная организация «Центр духовно-нравственного восстановления лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию «Альтернатива».

С учетом изложенного в пункте 3 Совет рекомендует:

Общественной палате, Губернатору, Законодательному собранию, органам исполнительной власти Иркутской области:

- шире привлекать представителей региональных правозащитных организаций к участию в работе общественных палат и общественных советов;
- активнее использовать средства медиации для разрешения конфликтов, возникающих между органами власти и НКО.

Уполномоченному по правам человека в Иркутской области:

пригласить представителей региональных правозащитных организаций войти в состав Экспертного совета.

Министерству образования Иркутской области, прокуратуре Иркутской области:

- проверить законность и обоснованность увольнения Варшней Н.Е. с должности заместителя директора средней общеобразовательной школы № 23 г. Иркутска, обратив особое внимание на то, не стало ли в данном случае прекращение трудового контракта средством преследования за правозащитную деятельность.

Прокуратуре Иркутской области, ГУ МВД России по Иркутской области, СУ СК России по Иркутской области:

- провести совместное с правозащитниками обсуждение всех случаев давления на правозащитников со стороны силовых структур при осуществлении ими правозащитной деятельности.

Правительству Иркутской области:

- рассмотреть вопрос о создании регионального Центра социальной адаптации для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Раздел VI. О соблюдении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания Иркутской области

1. Посещение учреждений ГУ МВД России по Иркутской области.

В настоящий момент в структуре ГУ МВД России по Иркутской области находятся 135 мест принудительного содержания граждан, в том числе 102 служебных помещения для задержанных (СПЗЛ) и 32 специальных учреждения, из них:

- 26 изоляторов временного содержания с общим лимитом наполнения 689 человек,
- 4 специальных приемника для лиц, арестованных в административном порядке, с общим лимитом наполнения 189 человек,
- 1 Центр временного содержания иностранных граждан (г. Ангарск) с лимитом наполнения 115 человек,
- 1 Центр временного содержания для несовершеннолетних (г. Иркутск) с лимитом наполнения 30 человек.

В 2018 г. в изоляторах временного содержания Иркутской области содержалось 15 608 человек. Из них: лиц, задержанных в порядке, установленном УПК РФ, 2 452 человека; лиц, заключенных под стражу в порядке, установленном УПК РФ, 9 547 человек; лиц, подвергнутых административному аресту, 3 609 человек. В ЦВСИГ содержалось 882 человека, в том числе 871 иностранный гражданин и 11 лиц, не имеющих гражданства.

В 2018 г. проверки условий содержания граждан и соблюдения их прав Уполномоченным по правам человека в Иркутской области, представителями аппарата Уполномоченного, а также членами Общественной наблюдательной комиссии и общественных советов при ОВД специальные учреждения полиции осуществлялись 28 раз. Совместно с представителями правозащитных организаций было осуществлено 15 совместных проверок мест принудительного содержания.

Как правило, в ходе проверок выявляются недостатки в части санитарно-гигиенического и материально-бытового состояния помещений и камер в местах принудительного содержания. По состоянию на 1 февраля 2019 г. оставались неисполненными 6 судебных решений по приведению условий содержания в соответствие требованиям Федерального законодательства.

В настоящее время из 32 спецучреждений соответствуют предъявляемым требованиям к содержанию только 13.

Всего за 2018 г. в ГУ МВД России по Иркутской области поступило 8 жалоб о нарушении установленных правил и условий содержания в специальных

учреждениях полиции от лиц, содержащихся под стражей (родственников, иных лиц). По результатам проведённых проверок все жалобы и обращения были признаны не подтвердившимися.

1.1. Центр временного содержания иностранных граждан ГУ МВД России по Иркутской области

Лимит наполнения учреждений составляет 115 человек, фактическое наполнение на момент посещений – 106 человек, в т.ч. 43 гражданина Узбекистана, 18 граждан Таджикистана, 9 граждан Киргизии, 6 граждан Армении, 5 граждан Украины, 4 гражданина Азербайджана, 4 гражданина Китая, 2 гражданина Туркменистана, 2 гражданина Казахстана, и т.п.

В ходе посещения к членам Совета обратились иностранные граждане:

- А. (гражданин Азербайджана) с просьбой о продлении разрешения на временное проживание. Документы на продление были поданы с нарушением сроков по причине его нахождения в больнице г. Тайшет. Данный отказ необходимо обжаловать в судебном порядке;

- Б. (гражданин Украины) с просьбой оказать содействие в получении украинского паспорта. В ЦВСИГ попал сразу после освобождения из ФКУ ИК-14 ГУ ФСИН России по Иркутской области;

- Б. (лицо без гражданства), в ЦВСИГ попал сразу после освобождения из ФКУ ИК-6 ГУ ФСИН России по Иркутской области. Родители, жена и ребенок имеют гражданство России;

- К. (лицо без гражданства), по его словам имел на руках паспорт гражданина СССР, который потеряли в полиции;

- Т. с жалобой на неоказание медицинской помощи;

- Х. (гражданин Таджикистана) с просьбой оказать содействие в переоформлении таджикского паспорта. Находится в браке с гражданкой РФ, имеет детей;

- Х., 1976 г.р. (лицо без гражданства) с просьбой оказать содействие в получении российского паспорта. Его мать и сестра имеют гражданство России. В ЦВСИГ попал сразу после освобождения из ФКУ ИК-19 ГУ ФСИН России по Иркутской области;

- Ш. (уроженец Луганска), в связи с нахождением в больнице не смог продлить удостоверение о временном убежище.

С учётом изложенного в п. 1 Совет рекомендует:

ГУ МВД России по Иркутской области:

- взять под контроль работу по паспортизации лиц, находящихся в ЦВСИГ;

- рассмотреть вопрос о продлении разрешения на временное проживание А. и удостоверения о временном убежище Ш. в случае, если они не были выдворены за пределы Российской Федерации;

- оказывать содействие поступающим в ЦВСИГ лицам без гражданства, выразившим желание в получении российского гражданства, исходя из положений Конвенции ООН о сокращении безгражданства 1961 г.

Судам Иркутской области:

- при рассмотрении дел о выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации исходить из недопустимости разделения семей, фактически проживающих в России.

2. Посещение учреждений ГУ ФСИН России по Иркутской области

В составе ГУ ФСИН России по Иркутской области имеется 25 учреждений, из них:

- 11 исправительных учреждений;
- 6 колоний-поселений;
- 5 следственных изоляторов,
- 1 воспитательная колония,
- 1 лечебное исправительное учреждение,
- 1 исправительное учреждение строгого режима для осужденных, бывших работников судов и правоохранительных органов.

По состоянию на 1 января 2019 г. в данных учреждениях содержалось более 14 тыс. человек, в том числе: 12,4 тыс. осуждённых в исправительных колониях, 1682 человека в следственных изоляторах и 55 воспитанников в воспитательной колонии.

Несмотря на рост случаев агрессивных проявлений со стороны осужденных (за 2018 г. зарегистрировано 3 факта применения насилия в отношении сотрудников УИС), в учреждениях на 10% сократилось применение специальных средств и на 38% сократилось количество случаев применения к осужденным физической силы. За 2018 г. в учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области зарегистрировано 178 фактов применения физической силы и специальных средств, в т.ч. 167 случаев в исправительных учреждениях и 11 – в следственных изоляторах.

В рамках выполнения распоряжений ФСИН России специальной комиссией ГУ ФСИН России по Иркутской области в 2018 г. было проведено

63 служебных проверки, по результатам которых все случаи применения физической силы и специальных средств были признаны правомерными.

Членами общественной наблюдательной комиссии и правозащитных организаций в 2018 г. осуществлено более 160 посещений учреждений ГУ ФСИН России по Иркутской области.

В 2018 г. из учреждений ГУ ФСИН России по Иркутской области было освобождено условно-досрочно 1456 осужденных; 605 осужденным неотбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания; 578 осужденных было переведено в колонии-поселения; 18 осужденных, не имеющих места жительства и утративших социально-полезные связи, были направлены в учреждения социального обслуживания, предоставляющие временный приют; 677 освобождающимся осужденным были оформлены документы на получение пенсий и единовременных денежных выплат.

ГУ ФСИН России по Иркутской области активно взаимодействует с органами исполнительной власти и местного самоуправления Иркутской области, Торгово-промышленной палатой Восточной Сибири и другими структурами в целях расширения объемов муниципальных и региональных заказов. Чистая прибыль учреждений за 2018 г. составила 24 млн. руб., объем выпущенной продукции – 1 012 млн. руб.

В 2018 г. отмечено снижение смертности в учреждениях на 6%. 78 осужденных освобождено от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью, из-под стражи по медицинским показаниям освобождено 7 человек. В учреждениях на 15% сократилось количество лиц с активными формами туберкулеза.

Совет обращает внимание также на информацию о результатах правозащитного мониторинга, проводившегося на территории Иркутской области ИРПОО «Сибирь без пыток». Организацией была получена информация о делящихся нарушениях прав заключенных, содержащихся в ФКУ СИЗО-6 г. Ангарска. В соответствие с многочисленными обращениями содержащихся ранее в учреждении лиц, подтвержденными результатами медицинских освидетельствований, в период с сентября 2014 г по апрель 2015 г. содержащиеся в ФКУ СИЗО-6 г. Ангарска подвергались незаконному давлению с целью добиться признательных показаний о преступлениях, которые они не совершали.

Как следует из объяснений обратившихся пострадавших, еще в ходе следования по этапу они начинали подвергаться побоям от следующих с ними вместе таких же заключенных, которым сотрудники УИС поручали «разрабатывать» подследственных.

2.1. ФКУ СИЗО-1 ГУ ФСИН России по Иркутской области

Лимит наполнения СИЗО – 1438 человек, фактическое наполнение – 840 человек, в т.ч. 90 человек в больничном отделении.

Руководство СИЗО выступило с инициативой об организации посещения судьями и работниками аппаратов судов следственных изоляторов для лучшего понимания текущей ситуации в пенитенциарной системе. В целом же работа судов и следствия оценивается руководством СИЗО положительно, отмечена увеличившаяся оперативность ведения следствия.

В СИЗО проводятся «дни правовых знаний», консультации проводят студенты юридических клиник по вопросам, не связанным с уголовными делами, основной спектр вопросов – в сфере жилищного права и социального обеспечения.

Руководство СИЗО обратило внимание на необходимость системной работы с носителями ВИЧ-инфекции, отказывающимися от проведения ретровирусной терапии. Для преодоления т.н. «ВИЧ-диссидентства» в пенитенциарной системе необходимо привлекать к беседам лиц, успешно прошедших курс терапии.

В ходе посещения СИЗО к членам Совета обратились подследственные:

- А., 26.04.1992 г.р. с жалобой на давление со стороны следствия и недопуск адвоката, а также на избиение сокамерниками в ИВС в апреле 2018 г. Несмотря на зафиксированные после возвращения из ИВС в СИЗО телесные повреждения, СО по г. Братску СУ СК России по Иркутской области вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела;

- Г., несовершеннолетний уроженец Донбасса. Утратил связь с родителями, которые по его предположениям получили российское гражданство. Хочет уехать на территорию самопровозглашенной Донецкой народной республики, но не имеет необходимых документов.

2.2. ФКУ СИЗО-6 ГУ ФСИН России по Иркутской области

Обращает на себя внимание использование в СИЗО «доцифровых» методов осуществления дактилоскопии.

Камеры СИЗО оборудованы душем, однако есть чувствительная для СИЗО проблема перерасхода воды.

В ходе посещения СИЗО жалоб от подозреваемых и обвиняемых не поступило.

2.3. ФКУ Ангарская ВК ГУ ФСИН России по Иркутской области

Лимит наполнения воспитательной колонии – 260 человек, фактическое наполнение 58 человек, в т.ч. 21 из Иркутской области, 23 из Забайкальского

края, 14 из Республики Бурятия. Среди воспитанников – 6 сирот и 10 социальных сирот.

По оценкам руководства ВК, большая часть воспитанников не демонстрируют приверженности криминальной идеологии, значительная часть хотела бы служить в Вооруженных Силах РФ, с перспективой поступления на службу по контракту. На данный момент такая возможность не предусмотрена законодательством, но Иркутская областная Дума выступила с соответствующей законодательной инициативой.

В ходе посещения ВК к членам Совета обратились воспитанники:

- С., сообщил о применении к нему пыток со стороны следствия и сотрудников отдела полиции Железнодорожного района Республики Бурятия. По его словам, он был вынужден оговорить себя под пытками, дело находится на контроле Уполномоченного по правам ребенка Иркутской области;

- П., утратил связь с родителями, беспокоится о судьбе отца 1966 г.р., проживающего в Забайкальском крае, и недавно получившего травму ноги. Также пожаловался на применение пыток в СИЗО-1 г. Иркутска: по его словам, оперативные сотрудники (К. и И.) постоянно угрожают лицам, прибывшим из Забайкальского края, а избиения осуществляют другие подследственные по указанию сотрудников СИЗО. Воспитанники Л., Д. и С. подтвердили информацию о практике применения пыток и угроз в отношении несовершеннолетних в СИЗО-1 г. Иркутска;

- Г., совершеннолетний, выразил желание перевестись в колонию-поселение. Он - один из лучших учеников в системе воспитательных колоний ФСИН России, имеет поощрения. Согласно законодательству, перевод в колонию-поселение из воспитательной колонии напрямую невозможен, это возможно только после перевода в исправительную колонию общего режима.

С учётом изложенного в п. 2 Совет рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- поддержать инициативу Иркутской областной Думы о внесении изменений в законодательство о воинской службе, позволяющих призывать на службу воспитанников воспитательных колоний, при условии наличия положительных характеристик от руководства колонии.

ФСИН России:

- провести тщательную служебную проверку деятельности оперативных сотрудников ФКУ СИЗО-1 ГУ ФСИН России по Иркутской области, занятых работой с несовершеннолетними.

ГУ ФСИН России по Иркутской области:

- оказать содействие в паспортизации подследственного Г.;
- оказать содействие в оперативном переводе осужденного Г. в колонию-поселение, принимая во внимание его безупречное поведение;
- оборудовать СИЗО-6 современной аппаратурой для проведения дактилоскопии.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 20 августа 2019 г.

Председатель Совета

М.Федотов