

ПРЕДЛОЖЕНИЯ
Рабочей группы «Экология»
V Общероссийского гражданского форума
«Будущее России: Федерация, регионы, города»
V Всероссийскому съезду по охране окружающей среды.
(Москва, 25 ноября 2017 г.)

Общероссийский гражданский форум выражает обеспокоенность состоянием природных экосистем России и окружающей природной среды, что вызвано:

- ухудшающимся состоянием государственной системы управления охраной окружающей среды и природными ресурсами;
- необоснованным давлением со стороны органов власти на природоохранную общественность и профессиональные НКО, ограничением доступа общественности к экологической информации, игнорированием её мнения при проведении государственной экологической экспертизы, равно как и заключений общественной экологической экспертизы;
- обострившейся проблематичностью межсекторального сотрудничества «государство-бизнес-общественность» в сфере природопользования и экологической безопасности;
- резким снижением эффективности российской международной экологической политики, лежащей в основе охраны природы, не знающей границ;
- нарастанием негативных тенденций в системе особо охраняемых природных территорий (ООПТ), включая отказ от природоохранных ценностей в угоду "интегрированию в сферу социально-экономического развития регионов"; давление со стороны ресурсного и туристического бизнеса; массовое увольнение специалистов из федеральных и региональных профильных органов власти; «текучку» кадров в ООПТ и, как следствие, общее снижение уровня профессионализма в структурах управления ООПТ; разрушение региональных систем ООПТ в результате неопределенных и вольно трактуемых земельных отношений и экологических преступлений.

Колоссальный ущерб природным богатствам страны наносит повсеместная коррупция, связанная с распродажей ресурсов: леса, воды, животного мира, недр, не учитываемых при рассмотрении заявок на землепользование, если эти ресурсы не поставлены на полноценный кадастровый учёт в своих точных границах.

Внутренние водные объекты подвергаются интенсивному негативному воздействию изношенных канализационных систем, сбросов, варварской добычи полезных ископаемых в руслах рек, строительства гидротехнических сооружений с нарушением норм экологического законодательства. Отсутствует стратегическое планирование и соответствующие госпрограммы.

Ситуация, близкая к безвыходной, сложилась в сфере управления отходами, в первую очередь коммунальными и радиоактивными.

Особое беспокойство вызывает последовательное разрушение системы непрерывного экологического образования и критическое состояние дополнительного экологического образования, вопреки прямым поручениям Президента и Правительства России.

Многие проблемы зачастую являются прямым результатом недостаточного финансирования задач охраны природы и поддержки благоприятной окружающей среды.

Учитывая изложенное, участники V Общероссийского гражданского форума обращают внимание V Всероссийского съезда по охране окружающей среды (далее — Съезд) на несовершенство экологического законодательства и правоприменительной практики, бездействие властей, неисполнение поручений Президента и Правительства

России, обязательств по международным конвенциям и договорам и предлагают внести следующие предложения в органы власти Российской Федерации.

В части совершенствования территориального планирования и управления земельными ресурсами

Установить обязательность полноценной постановки на кадастровый учёт всех лесных, водных, минеральных ресурсов и животного мира рассматриваемой территории и установления границ их распространения как предварительного условия при рассмотрении вопросов о распределении земельных участков в пользование, в том числе и прежде всего бесплатных гектаров на Дальнем Востоке.

В части управления и развития системы ООПТ

Принять к исполнению рекомендации тематического круглого стола «Год ООПТ в России. Итоги», прошедшего в рамках Форума (Приложение 1).

В части управления твёрдыми коммунальными отходами:

Принять к исполнению рекомендации тематического круглого стола «Реформа управления отходами: оценка перспектив реализации», прошедшего в рамках Форума (Приложение 2).

В части управления радиоактивными отходами

Принять к исполнению рекомендации тематического круглого стола «Радиоактивные отходы в России: вызовы и перспективы», прошедшего в рамках Форума (Приложение 3).

В части сохранения водных объектов

Разработать государственную программу по созданию и обновлению канализационных систем, очистке стоков и предотвращению загрязнения озёр и морей, включая Черное море.

Запретить создание искусственных земельных участков на водоёмах, как наносящих колоссальный вред водным объектам, кроме случаев крайней необходимости для размещения гидротехнических сооружений (мостов, опор и т.п.).

Усилить роль и правовой статус, расширить функции и полномочия бассейновых водных советов посредством внесения в Водный кодекс РФ и положения о бассейновых советах соответствующих дополнений.

Разработать принципы формирования экологического законодательства на основании бассейнового подхода.

Разработать концепцию создания бассейнового Осетрового парка в нижнем течении р. Дон с последующим образованием ООПТ.

В части совершенствования законодательства и правоприменения

Внести поправки в ФЗ «Об охране окружающей среды», регламентирующие механизмы ответственности за экологические правонарушения, включая преступления, особенно в части коррупции, злоупотреблений и бездействия должностных лиц.

Дополнить ФЗ «Об охране окружающей среды» статьями, регламентирующими особенности охраны окружающей среды в городах, в частности вопросы охраны природных комплексов, находящихся вне границ ООПТ.

Дополнить ФЗ «Об экологической экспертизе» и КоАП РФ механизмами ответственности заказчика и органа государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ) за изменение проектных технических и технологических решений в период проведения ГЭЭ по данному проекту, а также механизмами ответственности органа ГЭЭ за:

- а) необоснованность утверждаемых этим органом заключений ГЭЭ;
- б) утверждение заключения ГЭЭ, не содержащего результаты рассмотрения и оценки экспертной комиссией заключения общественной экологической экспертизы, проведенной в установленном законодательством порядке по данному проекту,

в) приём проектной документации, не содержащей материалы общественных обсуждений материалов оценки воздействия объекта экспертизы на окружающую среду, проведённых в установленном законодательством порядке.

Внести в ФЗ «Об экологической экспертизе» и Положение «О порядке проведения государственной экологической экспертизы» принцип обязательности учёта обоснованного общественного мнения по объекту экспертизы, регламентацию порядка публикации экспертных заключений ГЭЭ.

Внести в перечень объектов ГЭЭ по ФЗ "Об экологической экспертизе" проектную документацию по строительству объектов 1, 2 и 3 классов опасности, размещаемых в границах городских округов и городских поселений.

В Положение «О порядке проведения государственной экологической экспертизы» внести раздел «О порядке утверждения заключения общественной экологической экспертизы».

Дополнить УК РФ статьёй об уголовной ответственности за самовольное создание искусственных земельных участков в федеральном водном фонде.

Внести в ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» поправки, запрещающие свободную продажу рыболовных сетей в магазинах.

Образовать в составе Генпрокуратуры РФ Главное управление природоохранной прокуратуры и систему природоохранных прокуратур М

Внести поправки в законодательство, обеспечивающие целевое использование «экологических» денег и ответственность за их нецелевое использование.

Создать систему государственной поддержки массового распространения «зеленых», ресурсосберегающих технологий и инвестиций.

В части международных природоохранных конвенций

Присоединиться к конвенциям: Бернской, Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе; Боннской, Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных; Орхусской, Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; Эспо, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, и Протоколу к ней по стратегической экологической оценке.

Возобновить работы по приданию ценным водно-болотным угодьям статуса объектов международного значения по Рамсарской конвенции.

В области экологического образования и просвещения

Ввести обязательность и непрерывность экологического образования на всех уровнях.

В Год столетия юннатского движения поддержать его развитие как самостоятельного направления в системе дополнительного образования. Поддержать развитие сети школьных лесничеств как платформы юннатского движения в сельской местности.

Минприроды России

Безотлагательно реализовать рекомендации рабочей группы по совершенствованию нормативной базы по открытости экологической информации и правоприменения (Заключение Общественного совета Минприроды России от 24.12.2014 г. № 68/15-з).

Провести анализ хода реализации Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации до 2030 года (Распоряжение Минприроды России от 01.12.2014 № 33-р).

**V Общероссийский гражданский форум
Рабочая группа «Экология»
Круглый стол «Год ООПТ в России. Итоги»**

г. Москва

24 ноября 2017 г.

Рекомендации

Российской заповедной системе в 2017 году исполнилось 100 лет. 2017 год указом Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 392 объявлен Годом особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Роль российской заповедной системы в сохранении биологического разнообразия и поддержании экологической стабильности регионов России и экологической безопасности страны в целом сложно переоценить. Большинство редких и исчезающих видов растений и животных удалось сохранить благодаря особо охраняемым природным территориям. ООПТ - важнейший инструмент долговременного сохранения ценных ландшафтов, типичных и уникальных экосистем, редких видов живых организмов. Значение ООПТ как резерватов дикой природы существенно возрастает в условиях деградации или ликвидации государственных служб охраны животного и растительного мира, масштабного браконьерства, сокращения научных исследований живой природы и их финансирования.

Декларируя необходимость сохранения и развития системы особо охраняемых природных территорий, федеральные (а вслед за ними и региональные) власти часто действуют в противоположном направлении, принимая решения, которые ведут к разрушению заповедной системы и дискредитируют суть ее существования.

Восприятие ООПТ властями всех уровней и представителями бизнеса как территорий, якобы неоправданно выведенных из хозяйственного оборота, приводит к различным, порой экономически абсурдным планам по их коммерческому использованию. Но если прежде это были единичные попытки, то в последние годы лоббистская деятельность, направленная как на общее ослабление природоохранного законодательства, так и на пересмотр категорий, границ и режима конкретных особо охраняемых природных территорий, приобрела систематический характер. Можно привести целый ряд подобных примеров.

Ослабление законодательства об ООПТ

1. Государственной Думой по предложению Минприроды России принят Федеральный закон от 30.11.2011 № 365-ФЗ, предусматривающий возможность строительства гостиниц, спортивных и туристических объектов, связанной с ними инфраструктуры на биосферных полигонах биосферных заповедников, а также возможность предоставления земельных участков под такими объектами в аренду.
2. Минприроды России разработан Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ, которым предусмотрена возможность изъятия земель заповедников и национальных парков, а также перевод практически любого заповедника в национальный парк со значительным ослаблением его режима.

Поручением Президента Российской Федерации от 31.01.2014 № Пр-210 действие этого закона было приостановлено. Правительству предписано воздержаться до вступления в силу федерального закона, предусмотренного пунктом 1 настоящего поручения, от принятия решений об изъятии и (или) изменении целевого назначения земельных участков и лесных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников и национальных парков, а также о преобразовании государственных природных заповедников в национальные парки.

3. Тем же поручением Правительству предписано обеспечить подготовку с вынесением на общественное обсуждение и принятие до 1 июля 2014 г. проекта федерального закона, предусматривающего усиление правового режима государственных природных заповедников и национальных парков, включая запрет на изъятие земельных участков и лесных участков, расположенных в границах этих ООПТ, и на изменение их целевого назначения.
Данное поручение не выполнено, соответствующий законопроект (№ 826412-6) внесен в Думу только 18 июня 2015 г., принят в первом чтении (21.10.2015), после чего его рассмотрение несколько раз откладывалось.
4. Минприроды России разработаны поправки в законопроект № 465407-6 (не вынесен на второе чтение), предусматривающие возможность изменения границ любых ООПТ в случае утраты ими природоохранного значения (в том числе с целью исключения месторождения «Чудное» из состава национального парка «Югыд ва», где компания «Голд минералс» планирует добывать золото).
5. Минприроды России было готово поддержать поправки к законопроекту № 826412-6, предусматривающие возможность изменения границ национального парка «Югыд ва» (отклонены после отрицательного заключения правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и администрации Президента России <http://kommersant.ru/doc/2895175>).
6. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ, предусматривающий возможность выделения биосферных полигонов на территориях заповедников.
7. В октябре 2016 года Минприроды России подготовило и разместило для общественного обсуждения законопроект, который разрешал изымать любые земли любых заповедников и национальных парков без каких-либо оснований по решению Президента России.
8. Минприроды России 20 сентября 2017 г. внесены в Правительство РФ поправки к проекту федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий), принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 21 октября 2015 года». Согласно представленным поправкам, «земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и Земельным кодексом Российской Федерации». То есть любой земельный участок в границах заповедника может быть изъят и предоставлен в частную собственность в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ.

Проблемы управления федеральными ООПТ

9. 20 ноября 2013 г. Минприроды России издало приказ № 534 (зарегистрирован в Минюсте России 12 мая 2014 г. № 32235), утвердив положение о национальном парке «Югыд ва», согласно которому месторождение «Чудное» исключается из территории национального парка.
Решением Верховного Суда РФ от 01.10.2014 № АКПИ14-953 (оставлено в силе определением Апелляционной коллегии Верховного Суда от 15.01.2015 № АПЛ15-642) пункты данного положения (приложения 1 и 3) отменены в части исключения месторождения «Чудное» из состава национального парка.
После указанного решения Верховного Суда Прокуратура Республики Коми вместе с Территориальным управлением Росимущества по РК подали иск в Арбитражный суд

об изъятии у компании «Голд минералс» незаконно занимаемого земельного участка и возвращении его в собственность Российской Федерации. Минприроды было привлечено к делу в качестве третьего лица и выступало против удовлетворения требований прокуратуры.

10 июня 2016 г. Арбитражный суд Волго-Вятского округа окончательно принял решение о запрете «Голд минералс» пользоваться этим участком и потребовал освободить его.

10. Приказом Минприроды России от 25 февраля 2015 г. № 69 (зарегистрирован в Минюсте России 12 мая 2015 г. № 37255) в положение о национальном парке «Самарская Лука» внесен пункт, согласно которому в зоне хозяйственного назначения допускается строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка.

Решением Верховного Суда РФ от 2 сентября 2015 г. № АКПИ15-681 данный пункт положения признан недействующим.

11. Приказом Минприроды России от 29.10.2015 № 451 внесены изменения в положение о Сочинском национальном парке, значительная часть Краснополянского и Аибгинского лесничеств переведена из заповедной и особо охраняемой зон в рекреационную, где допускается строительство спортивных объектов.

12. Приказом Минприроды России от 29.10.2015 № 452 внесены изменения в положение о Сочинском общереспубликанском заказнике, согласно которым на его территории разрешается строительство объектов туристской индустрии.

Оба эти приказа получили отрицательное заключение Общественного совета Минприроды России.

13. 15 февраля 2016 г. Минприроды России поддержало исключение из создаваемого национального парка «Ладожские шхеры» 3700 га наиболее ценных земель в самом центре парка, несмотря на то, что в январе 2016 года государственная экологическая экспертиза одобрила включение этих территорий в состав парка.

14. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2015 № 840, подготовленным Минприроды России, ликвидирован заказник федерального значения «Земля Франца-Иосифа». Часть его территории включена в границы национального парка «Русская Арктика», при этом около 4 млн. га акватории Баренцева моря лишены статуса охраны.

15. Приказом Минприроды России от 26.06.2017 № 320 (зарегистрирован в Минюсте России 25 июля 2017 г. № 47522), утверждено новое положение о национальном парке «Мещерский», согласно которому почти в 3 раза сокращена площадь особо охраняемой зоны с переводом в основном в хозяйственную зону, где положением (п.10.4) допускается строительство любых объектов, связанных с производственной деятельностью собственников и пользователей земельных участков. Решением Верховного Суда РФ от 13 ноября 2017 г. № АКПИ17-822 данный пункт положения признан недействующим.

16. Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2011 № 2322-р утверждена Концепция развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 года и План мероприятий по ее реализации, в том числе предусматривающий расширение географической сети федеральных ООПТ, включая создание 11 новых государственных природных заповедников, 20 национальных парков и 2 федеральных заказников. Вопреки этим документам в настоящее время не созданы государственные природные заповедники:

- Ингерманландский (Ленинградская область), 2012 г.;

- Васюганский (Томская область, Новосибирская область), 2013 г.;
- Барабинский (Новосибирская область), 2014 г.;
- Белоозерский (Тюменская область), 2015 г.;
- Джидинский (Республика Бурятия), 2016 г.;
- Саратовский степной (Саратовская область), 2017 г.;

и национальные парки:

- Ладожские шхеры (Республика Карелия), 2012 г.;
- Атарская Лука (Кировская область), 2014 г.;
- Придеснянский (Брянская область), 2014 г.;
- Зигальга (Челябинская область), 2014 г.;
- Курганский (Курганская область), 2015 г.;
- Ленские столбы (Республика Саха - Якутия), 2015 г.;
- Хибинь (Мурманская область), 2015 г.;
- Токинско-Становой (Амурская область), 2016 г.;
- Койгородский (Республика Коми), 2016 г.;
- Горная Колывань (Алтайский край), 2017 г.;
- Тогул (Алтайский край), 2017 г.

Среди проблем, связанных с созданием и функционированием ООПТ регионального и местного значения, нужно выделить следующие:

Правовые проблемы:

- отсутствие в федеральном законодательстве порядка охраны ООПТ, а также отсутствие в большинстве регионов правовых норм, восполняющих этот пробел;
- неопределенность правовых норм, устанавливающих режим их охраны, порядок резервирования земельных участков для планируемых ООПТ;
- непроработанность юридических норм, обеспечивающих права государственных инспекторов по охране окружающей среды на ООПТ регионального и местного значения;
- отсутствие четкого нормативного порядка наделения полномочиями по государственному надзору в сфере организации и функционирования ООПТ государственных бюджетных учреждений;
- попытки ослабления правовой защиты ООПТ.

Проблемы управления:

- природоохранные органы многих субъектов РФ не обеспечивают эффективного контроля за состоянием ООПТ регионального и местного значения;
- отсутствие специализированных структур управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима охраны);
- отсутствие документов на ООПТ (положений, паспортов), отсутствие или некорректное представление сведений об ООПТ в государственном кадастровом учете недвижимого имущества и отсутствие учета или неполный учет региональных ООПТ или их режимов в документах территориального планирования, материалах

лесоустройства, разрабатываемых Лесных планах субъектов РФ, лесохозяйственных регламентах (в большинстве регламентов, которые доступны сейчас, в нарушение Лесного кодекса региональные ООПТ не отнесены к соответствующей категории защитных лесов);

- явный приоритет задач природоразрушающих проектов на ООПТ (добыча полезных ископаемых, строительство линейных объектов) над задачами обеспечения сохранности ООПТ.

Среди наиболее характерных случаев изменения границ, режимов региональных ООПТ или их упразднения, в т.ч. для реализации крупных экологически опасных проектов:

- изменение зонирования природного парка «Нумто» (Ханты-Мансийский автономный округ) для расширения добычи нефти компанией «Сургутнефтегаз» в наиболее ценной части парка (водно-болотные угодья);
- изменение положения о заказнике «Кургальский» в Ленинградской области, предусматривающее разрешение строительства линейных объектов (для строительства газопровода «Северный поток-2»);
- изъятие части территорий заказников «Приморский» и «Солянский» в Архангельской области для разведки и добычи алмазов;
- упразднение в Оренбургской области государственных охотничьих заказников «Воздвиженский» (20,8 тыс. га), «Пронькинский» (34,0 тыс. га) и «Саринский» (44,0 тыс. га), а также изменение границ и исключение значительных территорий государственных охотничьих заказников «Сакмарский» (6,5 тыс. га) и «Троицкий» (10,0 тыс. га);
- упразднение более половины государственных природных заказников Республики Удмуртия (отменено решением Верховного Суда РФ);
- ликвидация 9 памятников природы в Ростовской области, а также перевод памятников природы в другие категории ООПТ с более слабым режимом (частично отменено Ростовским областным судом), ослабление режима заказника «Горинский». Все перечисленные решения органов власти субъектов РФ были согласованы с Минприроды России.

Участники Круглого стола считают необходимым:

Просить Президента Российской Федерации:

1. В целях оптимизации государственного управления ООПТ России и выработки соответствующей государственной политики создать в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям, с наделением его полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области организации и функционирования ООПТ, осуществлению государственного надзора в области организации и функционирования ООПТ, а также управлению ООПТ федерального значения.
2. Принять меры по недопущению включения, а также меры по исключению из всех планов и программ экономического развития проектов строительства промышленных объектов, линейных объектов, разведки и добычи полезных ископаемых, планируемых на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также на подпадающих под действие международных конвенций и соглашений особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Обратиться в Государственную Думу Российской Федерации со следующими предложениями:

3. Внести изменения в ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»:
 - в п. 6 ст. 2, в части определения порядка согласования изменения режима ООПТ регионального значения, исключающих возможность ослабления режима, кроме случаев необходимости ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
 - в пп. 10-11 ст. 2 в части возможности создания охранных зон для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заказники;
 - в п. 3 ст. 6, п. 4 ст. 12, п. 4 ст. 18, п. 2 ст. 24, п. 3 ст. 29 в части внесения в положение об особо охраняемой природной территории следующих сведений: общая площадь ООПТ, площадь функциональных зон, описание границ;
 - в п. «г» ст. 7 в части исключения развития познавательного туризма из задач государственных заповедников;
 - в п. 2 ст. 10 в части отмены возможности строительства гостиниц, спортивных и туристических объектов, связанной с ними инфраструктуры на биосферных полигонах биосферных заповедников, а также предоставления земельных участков под такими объектами в аренду;
 - в ст. 21, 24, 27 в части более четкого определения видов хозяйственной деятельности, запрещенных или ограниченных в границах природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, исключающих возможность реализации на указанных ООПТ крупных природоразрушающих проектов;
 - в ч. 2 ст. 34 в части распространения на ООПТ регионального значения полномочий, установленных данным положением для государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
 - в ст. 34 предусмотреть право государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на ношение и использование в качестве служебного оружия личного гражданского оружия самообороны и личного охотничьего огнестрельного оружия, на проверку документов, удостоверяющих личность, а также право управления транспортными средствами;
 - в ст. 37 в части определения статуса, режима, порядка функционирования особо охраняемых природных территорий, подпадающих под действие международных конвенций, соглашений, программ.
4. Внести изменения в п. 6 ст. 11 ФЗ «Об экологической экспертизе» в части установления объекта экологической экспертизы, а именно: «материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие сокращение площади, изменения зонирования или режима особой охраны ООПТ».
5. Внести изменения в ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в части отнесения к объектам обязательного государственного страхования жизни и здоровья должностных лиц государственных органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.

6. Внести изменения в ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в части включения в перечень лиц, подлежащих государственной охране, должностных лиц государственных органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.
7. Внести изменения в Уголовный кодекс РФ в части определения понятия «значительный ущерб» применительно к статье 262 УК РФ.
8. Внести дополнения в ст. 10 и 14 Градостроительного кодекса РФ, включив Схемы размещения и перспективного развития ООПТ в состав документов территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ.

Просить Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

9. Принять меры по укреплению научных отделов заповедников и национальных парков, в том числе за счет расширения штатного расписания и существенного увеличения оплаты труда научных сотрудников ООПТ.
10. Признать несостоятельной практику финансового обеспечения заповедников за счет развития природного туризма, приводящего к нарушению целостности и качества охраняемых и изучаемых экосистем. Принять меры по последовательному сокращению масштабов туризма в заповедниках.
11. Осуществлять системное информационное и методическое обеспечение деятельности в сфере управления особо охраняемыми природными территориями регионального значения, включая разработку рекомендаций о порядке создания и изменения границ и/или режима ООПТ, составе материалов комплексного экологического обследования, сборе и предоставлении информации, подлежащей включению в кадастр ООПТ.
12. Отказаться от планов преобразования государственного природного заповедника «Командорский» в национальный парк как не соответствующих природным и социально-экономическим условиям Командорских островов, внести соответствующие изменения в законопроект № 826412-6.
13. В связи с необходимостью выполнения обязательств Российской Федерации, предусмотренных Рамсарской конвенцией, возобновить прерванные в 2000-е годы работы по приданию ценным водно-болотным угодьям статуса водно-болотных угодий международного значения.
14. Определить органы, отвечающие за резервирование земель на уровне субъектов Российской Федерации, для создания ООПТ. Для этого внести изменения в Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2008 г. № 561, а именно указать в п. 2 Положения конкретный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (например, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), принимающий решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта Российской Федерации.
15. Организовать совместно с Росприроднадзором и представителями заинтересованных общественных организаций выездную проверку повлекшего значительный экологический ущерб строительства так называемой «противопожарной лесохозяйственной дороги» на территории участка бывшего Сочинского заказника в верховьях реки Мзымты, в непосредственной близости от границ Кавказского заповедника.

**V Всероссийский гражданский форум
Рабочая группа «Экология»
Круглый стол «Год ООПТ в России. Итоги».**

Рекомендации: региональные аспекты

Учитывая необходимость решения проблем, связанных с созданием и функционированием ООПТ регионального и местного значения, считаем необходимым обратиться к региональным органам власти.

Москва

В Москве сложилась крайне напряжённая ситуация в сфере использования, содержания и охраны особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Законодательство города, регулирующие соответствующие отношения, претерпевает негативные изменения. В Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в г. Москве» (далее – Закон) за определенный период времени были внесены изменения, разрешающие предоставление в бессрочное пользование земельных участков в границах ООПТ государственным учреждениям сфер образования и здравоохранения (что является нецелевым использованием ООПТ), а также разрешающие неограниченное предоставление земельных участков на территории ООПТ государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта, не имеющим никакого отношения к охране природы (например, в ведение Департамента культуры г. Москвы).

Кроме того, данный Закон изначально содержит изъяны, позволяющие использовать ООПТ в ущерб их природоохранной функции (сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере, экологического воспитания граждан). Так, Закон закрепляет крайне широкий перечень целей, в которых различным лицам (в т.ч. религиозным объединениям) могут предоставляться земельные участки, входящие в состав ООПТ. Это рекреационные, физкультурно-оздоровительные, спортивные и культурно-просветительские цели. В этих же целях, соответственно, закон позволяет (при соблюдении определённых условий) реализацию на ООПТ проектов размещения и реконструкции объектов капитального строительства.

Закон содержит запрет на такое действие, как «возведение объектов капитального строительства, не связанных с использованием особо охраняемой природной территории, без положительного заключения государственной экспертизы». К сожалению, формулировка запрета позволяет трактовать эту норму как разрешение возводить подобные объекты при наличии положительного заключения государственной экспертизы (в то время как нецелевое использование земельных участков на ООПТ не допускается).

Создание новых ООПТ на территории г. Москвы намеренно затягивается. При этом известны случаи, когда земельные участки, входившие в состав ООПТ, планируемых к созданию, были переданы для сооружения различных, в частности, линейных объектов.

Законом г. Москвы от 06.07.2005 г. № 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве» закреплён Перечень планируемых к созданию ООПТ (в Приложении 2), по которому планировалось создать 258 ООПТ: природных заказников, природно-исторических парков, заповедных участков, памятников природы и др., но создано лишь несколько. Кроме того, за период с момента принятия Закона № 37, создано 2 ООПТ регионального значения, не предусматривавшихся Перечнем: «Ботанический сад «Сад имени П. И. Травникова» площадью 0,263 га и природный заказник «Жулебинский» площадью 112,1 га.

В 2017 году, в Год ООПТ, нарушения экологического и историко-культурного законодательства на московских ООПТ не только не прекратились, но, напротив, активизировались.

В массовом порядке осуществляются проекты благоустройства ООПТ, не соответствующие требованиям экологического законодательства и ставящие под угрозу растительный и животный мир, биоразнообразию на ООПТ. При этом такие проекты получают положительные заключения государственной экологической экспертизы.

Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы и подведомственное ему ГПБУ «Мосприрода» продемонстрировали свою полную неспособность:

- осуществлять содержание и охрану ООПТ Москвы в соответствии с требованиями экологического законодательства и с соблюдением основных его принципов, среди которых на первое место поставлено сохранение биоразнообразия и иные требования о сохранении живой природы;
- принимать меры, находящиеся в их компетенции, по обеспечению соблюдения экологического законодательства на подведомственных ООПТ, предотвращению причинения ущерба ООПТ.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к органам власти г. Москвы со следующими предложениями:

Максимально активизировать работу по созданию ООПТ согласно Перечню, закреплённому в Законе г. Москвы от 06.07.2005 г. № 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве», принять постановления, придающие статус ООПТ объектам/территориям, содержащимся в данном Перечне (отдавая приоритет созданию природных заказников, природно-исторических парков, заповедных участков).

Внести в Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» изменения,

- устраняющие возможность (с закрытым перечнем возможных незначительных исключений) предоставления земельных участков в границах ООПТ учреждениям сфер образования и здравоохранения, как создающее основу для их нецелевого использования на ООПТ и противоречащее действующему законодательству;
- устанавливающие запрет на осуществление деятельности по охране ООПТ учреждениями сфер культуры, физкультуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, а также иными неспециализированными учреждениями и организациями;
- устанавливающие приоритет использования ООПТ в природоохранных, научных, эколого-просветительских целях, для неинтенсивной рекреации;
- устанавливающие строгие ограничения на использование земельных участков на ООПТ в культурно-просветительских, физкультурно-оздоровительных и спортивных целях, а также на их предоставление гражданам, юридическим лицам, общественным и религиозным объединениям, в частности, государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта;
- излагающие дефис второй части 2 ст. 30 данного закона в следующей редакции: «возведение объектов капитального строительства, не связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории. Возведение объектов капитального строительства, связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории, допускается только при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации».

Тверская область

В Тверской области расположены 2 ООПТ федерального значения (государственный природный биосферный заповедник Центрально-Лесной и государственный комплекс со статусом национального парка «Завидово»), 992 ООПТ регионального значения и 3 - местного. Площадь ООПТ составляет более 1 млн. га (14 % от площади области).

Система ООПТ области призвана сохранять типичные и уникальные природные комплексы, редкие и исчезающие виды, поддерживать экологическую устойчивость территорий, осуществлять фундаментальные и прикладные исследования, мониторинг природных процессов, в том числе последствий климатических изменений. Она играет значительную роль в просвещении населения.

Вместе с тем, тенденции последнего времени создают ряд проблем, вызывающих озабоченность природоохранной общественности. Среди таких проблем отметим следующие:

- лишь небольшое число ООПТ поставлено на кадастровый учет с установлением границ, что несёт прямую угрозу природным ресурсам, исключая их из учёта при рассмотрении заявок на землепользование;
- ООПТ удаляются из списка ООПТ области без проведения надлежащих исследований с участием специалистов;
- отсутствует специализированный орган государственной власти по управлению ООПТ, дирекции и служба охраны территорий регионального подчинения;
- отсутствует Стратегия развития ООПТ и единая программа функционирования системы ООПТ Тверской области;
- отсутствует программа научных и мониторинговых исследований, эколого-просветительской и эколого-туристической деятельности на ООПТ Тверской области;
- редкие и исчезающие виды животных и растений, включенных в Красную книгу РФ, выведены из Красной книги Тверской области, что фактически лишает их охранного статуса на областном уровне;
- разработанная в 2009 г. Схема региональной экологической сети не интегрирована в нормативно-правовую базу и программные документы области;
- полностью заторможена работа по созданию новых ООПТ, игнорируется рассмотрение соответствующих предложений;
- заморожены работы по созданию водно-болотных угодий международного значения, включающих ООПТ регионального подчинения;
- в ряде районов, в том числе Нелидовском и Оленинском, в непосредственной близости от границ ООПТ планируется строительство полигонов твёрдых коммунальных отходов;
- информация об ООПТ области и их актуальном состоянии не доступна для жителей и общественности, в результате чего зачастую жителями нарушается режим ООПТ;
- недоучитывается стихийное использование ООПТ в рекреационных целях.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Тверской области, Министерству природных ресурсов и экологии Тверской области:

- до 2020 г. завершить инвентаризацию и выполнение кадастровых работ с выносом границ в натуру (межевание) всех ООПТ области с привлечением специалистов для научного обоснования устанавливаемых границ;

- обеспечить охрану территорий ООПТ, даже если они не стоят на кадастровом учете. Учитывать границы, которые определены для ООПТ по границам Гослесфонда;
- разработать и принять Стратегию развития ООПТ области до 2030 г, включающую программу научных и мониторинговых исследований, создание новых ООПТ, эколого-просветительскую деятельность;
- разработать закон об экологической сети Тверской области;
- обеспечить включение в Красную книгу Тверской области объектов животного и растительного мира, постоянно или временно обитающих на территории Тверской области, занесенных в Международный красный список МСОП и Красную книгу РФ;
- провести обязательные экспертные и общественные обсуждения Программы развития ООПТ, Экологической сети Тверской области, а также хозяйственных проектов, могущих оказать негативное влияние на ООПТ, в первую очередь полигонов ТБО;
- создать Дирекцию ООПТ области с подразделениями – объединенными дирекциями ООПТ (в виде самостоятельных учреждений) на территории районов;
- создать Отдел Красной книги в рамках ГКУ ТО «Государственная инспекция по охране объектов животного мира и окружающей среды Тверской области»;
- создать национальный парк «Селигер»;
- создать природные парки «Исток реки Волги» и «Старицкие ворота»;
- завершить включение особо ценных водно-болотных угодий (ВБУ) области в список Рамсарских угодий – ВБУ международного значения, в том числе «Озеро Верестово», «Западновинье» и «Улинское Поозерье»;
- создать памятники природы «Птичье Эльдorado» и «Векошанская дубрава»;
- включить новый кластер в состав памятник природы (ПП) «Александровский Ольс», выявленный на основе проведенного обзора его состояния;
- в соответствии с итогами новых исследований расширить территорию государственного природнозаказника (ГПЗ) «Озеро Высочерт» и ПП «Озеро Савинское», изменить границы ПП «Местообитания лунника оживающего у д. Сосвятское» для сохранения ценных природных комплексов и обеспечения благополучия местного населения;
- обеспечить обустройство ООПТ, несущих значительную рекреационную нагрузку (ГПЗ «Троеручица», ПП «Озеро Чистик», ПП «Косицкий бор» и другие);
- Информировать муниципальные образования о наличии на их территории ООПТ, разработать пути взаимодействия с ними в сфере соблюдения режима охраны ООПТ и привлечение заинтересованных сторон (школьных кружков, школьных лесничеств, учителей, инициативных групп граждан) к волонтерской работе на ООПТ;
- учитывать в разработке Стратегии развития ООПТ Тверской области и уточнения границ существующих ООПТ опыт научных учреждений, НКО, полученный в ходе работы по российским и международным проектам для Тверской области: Изумрудная сеть (Территории особого природоохранного значения ТОПЗ, водно-болотные угодья международного значения (рамсарские угодья), ключевые орнитологические территории (КОТР), экологическая сеть).

Рекомендовать природоохранным, образовательным, эколого- и культурно-просветительским организациям Тверской области:

- обеспечить наполнение общедоступного электронного эколого-просветительского ресурса «ООПТ Тверской области», разработанного ТОУНБ;

- в 2018 г., объявленном Годом волонтерства, на добровольных началах принять участие в работах по обзору актуального состояния ООПТ под руководством специалистов по заповедному делу.

Рекомендовать общеобразовательным учреждениям и учреждениям дополнительного образования Тверской области, а также районным и межрайонным лесничествам создание и поддержку школьных лесничеств как основы юннатского и волонтерского природоохранного движения Тверской области.

Республика Карелия

Особо охраняемые природные территории составляют менее 5 % от площади Республики Карелия, что является одним из самых низких показателей на Северо-Западе России. Россия, являющаяся стороной Конвенции о биологическом разнообразии, взяла на себя обязательство сохранить не менее 13,5 % территории в форме ООПТ согласно Национальному Стратегическому плану в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия. В случае сохранения текущей скорости создания ООПТ и сохранения практики значительного сокращения площади ООПТ при создании (заказник «Гридино», заказник «Чукозеро») цели Национального Стратегического плана не будут достигнуты.

В последнее время появились предложения по созданию зоологических заказников, направленных на восстановление численности промысловых животных. Ранее такие (охотничьи) заказники были довольно многочисленными, но были ликвидированы после изменения законодательства об ООПТ. Создание подобных ООПТ значительно увеличивает общую площадь охраняемых территорий путем включения туда, например, лиственных молодняков, имеющих низкое природоохранное значение, тем самым затрудняя создание ООПТ на участках, где требуется введение хозяйственных ограничений для сохранения ценных природных комплексов и объектов. Законодательство об охране животного мира и охоте позволяет ограничить охотпользование без введения других ограничений на природопользование. То есть создание ООПТ только для ограничения охоты является излишней мерой, требующих необоснованных ограничений на лесопользование (лес на территории всех ООПТ должен быть отнесен к защитным лесам, где запрещены сплошные рубки) и дополнительных затрат на создание и управление ООПТ.

Серьезной угрозой обеспечению соблюдения режима ООПТ и экологического просвещения Республики Карелия является недостаточная штатная численность ГУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Карелия». Так из 13 сотрудников, один из которых занят на половину ставки, 5 инспекторов. То есть на одного инспектора приходится около 100 тыс. гектар ООПТ. Также в 2017 г. был ликвидирован отдел Дирекции на территории природного парка «Валаамский архипелаг», где поток посетителей составляет около 150 тыс. человек в год. В итоге в летний сезон на территории парка присутствовал только один инспектор, который не был обеспечен жильем и транспортом.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Республики Карелия и Министерству природных ресурсов и экологии Республики Карелия:

- предусмотреть бюджетные средства и организовать привлечение внебюджетных средств с целью ускорения создания региональных ООПТ;
- увеличить штатную численность ГУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Карелия» минимум до 20 человек, обеспечить условия для постоянного пребывания с целью соблюдения режима ООПТ и оказания профильных услуг сотрудникам ГУ на региональных ООПТ, испытывающих наибольшую нагрузку, в частности, на территории природного парка «Валаамский архипелаг»;

- для охраны промысловых видов животных использовать ограничения, предлагаемые в рамках нормативно-правовых актов, регулирующих охотпользование и охрану животного мира в случаях, когда не требуется введение специальных мер охраны природных комплексов. Рекомендовать создание зоологических заказников только в случаях, когда для охраны промысловых видов, помимо ограничений охоты, требуется введение тех или иных ограничений на природопользование (например, запрет рубок).

Краснодарский край

Обратиться в Минприроды России, администрацию Краснодарского края:

- принять меры по сохранению орнитологического парка в Имеретинской низменности, активизировать работу с Абхазией в части создания трансграничной ООПТ в долине реки Псоу и на прилегающих к ней участках побережья;
- провести в г. Сочи расширенное совещание с привлечением научной общественности и заинтересованных общественных экологических организаций по вопросу природоохранных мероприятий, призванных компенсировать экологический ущерб, нанесенных орнитофауне и местам ее обитания в Имеретинской низменности в результате строительства олимпийских объектов.

Новосибирская область

Действующая сеть региональных ООПТ Новосибирской области состоит из 24 биологических заказников и 54 памятников природы, она далеко не является достаточной и репрезентативной. Расширению сети в настоящее время мешает отсутствие перспективной схемы ее развития и связанное с этим отсутствие планового финансирования расширения из бюджета области.

Ранее действовавшая Схема развития сети ООПТ Новосибирской области (решение Новосибирского областного Совета депутатов от 18.12.1996 «О перспективной схеме развития и размещения сети особо охраняемых природных территорий в Новосибирской области») отменена Постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 27.04.2016 N 80 «О признании утратившим силу решения Новосибирского областного Совета депутатов» без принятия взамен какого-либо иного документа, определяющего дальнейшее развитие сети ООПТ.

Управление заказниками области осуществляет КГУ «Природоохранная инспекция». В то же время памятники природы фактически остаются без присмотра. И потенциально нет структуры, готовой осуществлять управление и надзор за иными категориями ООПТ, если они будут созданы (например, природные парки). Несмотря на то, что развитие сети ООПТ включено в перечень целей создания КГУ «Природоохранная инспекция», в его уставе отсутствуют соответствующие задачи и потому не ведется деятельность в этом направлении.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Новосибирской области:

- разработать новую региональную Схему развития сети ООПТ вместе с разработкой целевой программы по реализации Схемы до 2020 (внесением соответствующих изменений в государственную программу области «Охрана окружающей среды» на 2015-2020 годы);
- передать существующие региональные памятники природы в ведение КГУ «Природоохранная инспекция», дополнить устав этого учреждения задачами в отношении развития сети региональных ООПТ и управления иными категориями ООПТ регионального значения.

Республика Татарстан

Республика Татарстан - аутсайдер рейтинга по количеству ООПТ в России и имеет 2,5% ООПТ при среднем показателе 11% по стране. Площадь единственного крупного ООПТ в Казани - городского леса «Лебяжье» постоянно сокращается, часть была выведена из состава ООПТ под трассировку ВСМ «Казань-Москва». Новые, проектируемые ООПТ регионального значения не создаются.

Серьезной угрозой для существующих и проектируемых ООПТ является засыпка водных объектов с целью последующего изъятия под застройку ценных ветландов. Так, засыпаны мелководья Казанки (залив Куйбышевского водохранилища), где были запроектированы ряд ООПТ, русло малой реки Сулица (существующий памятник природы) в месте слияния с Куйбышевским водохранилищем в непосредственной близости от границ государственного природного заказника «Свияжский». ООПТ «Водно-болотные угодья Займище» спроектирована уже после начала намывных работ в районе пос. Займище, для сохранения нетронутых мелководий, а также экореабилитации части территории, подвергшейся антропогенному воздействию, но на данный момент сохранившей ценность. При этом часть территории по-прежнему находится в собственности у компании, проводившей незаконный (согласно решению Верховного суда РФ) гидронамыв, а создание ООПТ, рекомендованной Гринпис и WWF России, саботируется властями республики (Минэкологии РТ, Минлесхоз РТ). При этом рекомендовано создание единого ООПТ в категории национального парка на всех ветландах от Казани до Зеленодольска, это могло бы принципиально решить проблему засыпки под строительство всех ценных мелководий, в том числе предназначенных для ООПТ ранее.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Республики Татарстан:

- принять меры по недопущению деградации и уничтожения ценных водно-болотных участков (мелководий) и пойменных участков Куйбышевского водохранилища в Зеленодольском (в границах Октябрьского сельского поселения), Верхнеуслонском районах (на притоке памятник природы малая река Сулица), а также заливе Куйбышевского водохранилища (реке Казанка) в черте города Казани путем засыпки, включая запрет на комплексную застройку, организацию дорог и расширение набережных на участках акватории и пойм (в том числе 25 га в рекреационной зоне вдоль ул. Гаврилова), принять меры по восстановлению нарушенных акваторий и пойм;
- создать спроектированное ООПТ - природный парк «Водно-болотные угодья Займище» (Октябрьское сельское поселение) с целью сохранения и восстановления ценных экосистем.

Рекомендовать Министерству экологии и природных ресурсов Республики Татарстан:

- создать национальный парк на водно-болотных угодьях (мелководьях, островах, полуостровах) и пойменных участках Куйбышевского водохранилища в Зеленодольском районе и на заливе Куйбышевского водохранилища (р. Казанка) в Казани с целью защиты ценных экосистем от уничтожения в результате гидронамыва и застройки. Завершить расследование (2014 г.) незаконного создания искусственных земельных участков на федеральном водном фонде возле пос. Займище и Октябрьский под Казанью.

**V Общероссийский гражданский форум
Рабочая группа «Экология»
Круглый стол «Обращение с отходами: оценка перспектив реформы»**

г. Москва

25 ноября 2017 г.

Рекомендации

Важнейшая с точки зрения социально-экологической и экономической значимости реформа управления отходами в России начата, но идет крайне медленными темпами и сопровождается правовыми коллизиями, недоработками, социальными конфликтами. Действующее законодательство в данной сфере не системно.

«Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года», утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. №176, позволила установить ряд показателей эффективности деятельности органов власти в сфере управления отходами, но соответствующие изменения и дополнения не внесены в законодательство, ответственность на органы региональной исполнительной власти и органы местного самоуправления не возложена.

В регионах управлением отходами занимаются, как правило, органы не имеющие функции экологического надзора в этой сфере, что противоречит принципам законодательства и способствует провалу реформы. Органы местного самоуправления противодействуют внедрению межмуниципального принципа в управлении твёрдыми коммунальными отходами (ТКО).

Ответственными за реформу управления отходами установлены 5 федеральных министерств, что при отсутствии должной координации не позволяет ускорить ход реформы.

Население России, с одной стороны, имеет массу жалоб на несанкционированные свалки и захоронения промышленных и бытовых отходов, с другой стороны, проявляет социальный протест против кратного увеличения тарифов за вывоз и размещение отходов.

Федеральный бюджет не предусматривает никаких вложений в строительство современных отходоперерабатывающих производств. Механизмы целевого сбора и расходования экологических платежей, привлечения частных инвестиций, развития государственно-частного и муниципально-частного партнёрства не проработаны. Переработка отходов, отдельный сбор вторичного сырья не имеют государственной поддержки, вопреки требованиям ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» и ст. 24 ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Отрасль управления отходами имеет высокий уровень криминализации и явные коррупционные признаки. Правоохранительные органы не уделяют достаточного внимания надзору за правоотношениями в данной сфере.

Законодательство делает акцент на регулировании вопросов обращения с коммунальными отходами и не содержит понятия «оператор по обращению с отходами производства». В результате учёт образования и движения опасных промышленных отходов остаётся без должного контроля и надзора. Около 80% от объема образующихся в Российской Федерации отходов составляют отходы 5 класса опасности, обращение с которыми вообще не регулируется государством (за исключением размещения).

Штатная численность Росприроднадзора не в состоянии обеспечить реальный контроль за субъектами предпринимательской деятельности, имеющими соответствующие лицензии.

Учёт образования и контроль за окончанием жизненного цикла отходов в РФ основан на недостаточно достоверных данных статистической и иной отчётности предприятий (или отсутствии данных вообще).

Принятые территориальные схемы по управлению отходами не соответствуют большей частью реальной ситуации, не включают в себя потоки промышленных отходов, не имеют экономического обоснования и подлежат доработке с последующими общественными обсуждениями и проведением государственной и общественной экологических экспертиз.

Конкурсные комиссии на определение региональных операторов ТКО в регионах не включают в себя представителей общественных и некоммерческих экологических объединений.

С 1 января 2017 г. введено в действие положение о накопленном экологическом вреде и начался процесс включения в государственный реестр объектов накопленного экологического вреда, однако при этом выявилась проблема отсутствия специализированных проектно-изыскательских и строительно-монтажных организаций по данному виду работ.

Продолжается незаконная практика включения в Государственный реестр объектов по обращению с отходами (ГРОРО) непроектных свалок, не имеющих гидроизоляции и программ экологического мониторинга, в том числе расположенных в границах населенных пунктов.

Таким образом:

Плюсы реформы управления отходами

- оживление инвестиционного климата;
- политическое внимание к проблеме управления отходами;
- ужесточение санкций за нарушения в данной сфере;
- привлечение инноваций и наилучших доступных технологий;
- создание конкурентной среды;
- запрещение временного хранения ТКО и т.д.

Минусы хода реформы

- сложность, противоречивость, коллизии нового законодательства;
- возложение полной ответственности на регионы;
- отсутствие в федеральном законе обязательного межмуниципального принципа;
- отсутствие экономических механизмов стимулирования (сборы, тарифы, налоговые льготы и т.д.);
- рост числа несанкционированных свалок;
- отсутствие ответственности органов власти за безопасное управление отходами;
- отсутствие средств на рекультивацию свалок и полигонов;
- рост коррупционности в управлении отходами, риск формирования в регионах организованных преступных групп с участием заинтересованных чиновников;
- неконтролируемый монопольный «тихий захват» наибольших объемов ТКО в регионах;
- отсутствие объединения в терсхемах потоков ТКО и промотходов;
- недостаточная открытость процедур отбора региональных операторов ТКО и т.д.

Вывод

Реформа управления отходами, в том числе адаптация действующего законодательства к современным реалиям, идёт медленными темпами, не достигла экономически и экологически значимых результатов. Для создания современной, экологически и экономически эффективной системы управления отходами требуется жесткая правовая модель координации всех участников рынка отходов на федеральном и региональном уровнях.

Предложения

1. Усилить роль и статус Межведомственной комиссии по реформе управления отходами при Правительстве РФ. Рассмотреть вопрос о создании Национального комитета по управлению отходами в составе Правительства РФ. При отказе от данного предложения закрепить за Минприроды России все функции и полномочия в части обращения с отходами производства и потребления, включая ТКО.

2. Губернаторам создать и обеспечить деятельность отдельных структур по управлению отходами в целях взаимодействия и координации деятельности органов власти и местного самоуправления, управляющих кампаний, населения, предприятий-производителей продукции, субъектов предпринимательства, общественных и иных некоммерческих объединений.

3. Внести статьи по саморегулированию в ФЗ «Об отходах производства и потребления» в целях вытеснения с рынка отходов недобросовестных и криминальных предприятий, поддержки экологических предпринимателей, установления дополнительной ответственности членов СРО за невыполнение обязательств и нанесение возможного вреда третьим лицам.

4. Ввести в законодательство принцип разделения потоков коммунальных и опасных промышленных отходов, межмуниципальный принцип размещения отходов, а также термин «оператор по обращению с отходами производства».

5. Организовать проведение государственной и общественной экспертиз скорректированных региональных терсхем по обращению с отходами.

6. Включить в состав комиссий по проведению аукционов по отбору регоператоров ТКО в регионах представителей Росприроднадзора, Роспотребнадзора, ФАС, а также общественных объединений и саморегулируемых организаций операторов по обращению с отходами.

7. Согласно «Стратегии экологической безопасности в РФ на период до 2025 года» разработать и ввести в действие показатели эффективности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами.

8. Организовать реальный учёт образования и движения опасных промышленных отходов на уровне муниципалитетов.

9. Внести в подзаконные нормативные правовые акты федерального и регионального уровней конкретные правовые нормы, устанавливающие порядок государственной поддержки субъектов предпринимательства, внедряющих инновационные импортозамещающие и импортоопережающие технологии в сфере обращения с отходами;

В целях повышения эффективности общественного экологического контроля за управлением отходами рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Внести в ст. 9 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» дополнение в части отнесения к субъектам общественного контроля граждан и общественных объединений.

2. Ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления» дополнить ст.12.1. «Отходы, не приемлемые для полигонов», вводящей требования к объектам размещения отходов.

Ст. 12.1. Отходы, не приемлемые размещения на полигонах:

1) запрещается принимать для захоронения на полигонах следующие отходы: жидкие; отходы, которые в условиях полигона являются взрывчатыми, коррозионными, окисляемыми, высокоогнеопасными или огнеопасными; вступающие в реакцию с водой; отходы медицинских или ветеринарных учреждений, которые могут быть инфицированными. Перечень видов отходов, захоронение которых запрещается на полигонах, устанавливается Правительством Российской Федерации;

2) запрещается смешивание отходов в целях выполнения критериев приёма;

3) местные исполнительные органы власти организуют мероприятия по сокращению захоронения биологически разлагаемых отходов, включая меры по их рециклингу,

компостированию, производству биогаза и/или использованию в целях производства продукции или энергии.

3. Внести поправки в ФЗ «Об отходах производства и потребления» гарантирующие отсутствие рисков несанкционированного захоронения и/или размещения отходов вне специально обустроенных полигонов, внесенных в региональный перечень рекомендованных полигонов, указанных в лицензиях для транспортных компаний конкретного муниципального образования.

Рекомендовать Минприроды России направить в Росприроднадзор инструктивное письмо об обязательности размещения на сайтах его региональных управлений заключений государственной экологической экспертизы по проектам, связанным с обращением с отходами, а также о порядке рассмотрения заключений общественной экологической экспертизы по указанным проектам.

Рекомендовать субъектам Федерации расширение и повышение эффективности международного экологического сотрудничества в области применения энергоэффективных, природоориентированных технологий, в том числе по переработке отходов.

Рекомендовать органам местного самоуправления РФ рассмотреть возможные варианты внедрения раздельного сбора твердых коммунальных отходов.

Рекомендовать предприятиям максимально вовлекать во вторичный оборот отходы производства и потребления.

Рекомендовать общественным экологическим организациям и гражданам активно участвовать в общественном контроле за обнаружением и ликвидацией несанкционированных свалок и захоронений отходов.

Участники выражают уверенность в том, что практическая реализация вышеуказанных рекомендаций станет важным шагом на пути к формированию социально-эколого-экономической платформы для перехода России на модель устойчивого развития.

**V Всероссийский гражданский форум
Рабочая группа «Экология»
Круглый стол «Радиоактивные отходы в России: вызовы и перспективы»**

г. Москва

25 ноября 2017 г.

Рекомендации

1. Национальному оператору по обращению с радиоактивными отходами (ФГУП «НО РАО») расширить информирование местных жителей и заинтересованной общественности о текущей работе и перспективных планах по созданию и эксплуатации пунктов захоронения радиоактивных отходов (ПЗРО).
2. Заинтересованной общественности предложить конкретные механизмы общественного контроля за реализацией проектов ПЗРО, а также деятельностью подземной исследовательской лаборатории (ПИЛ) на территории Красноярского края.
3. Необходимо создание отдельного официального веб-ресурса, посвященного планам и перспективам глубинного захоронения высокоактивных радиоактивных отходов с подробной информацией по каждому аспекту проекта и с возможностью обратной связи (официальные ответы ФГУП «НО РАО» на обращения граждан и общественных объединений).
4. Рекомендовать ФГУП «НО РАО» и заинтересованной общественности отслеживать и, по возможности, адаптировать различные зарубежные практики участия общественности в процессе решения вопросов, связанных с финальной изоляцией РАО.
5. В рамках реализации проектов ПЗРО в разных регионах Российской Федерации считать целесообразным создание территориальных общественных наблюдательных советов в регионах присутствия ФГУП «НО РАО» при его территориальных филиалах.