

**Резолюция экологической секции выездного  
заседания Совета при Президенте РФ по  
развитию гражданского общества и правам  
человека.**

Белокуриха, сентябрь 2011

## Оглавление

Резолюция экологической секции выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.....	1
Общественный экологический контроль .....	4
Доступ к информации.....	6
Преследования экологических активистов .....	7
Экологическая культура.....	9
О невыполнении поручений Президента по терминалам в Туапсе и Новороссийске.....	10
Российско-китайское сотрудничество .....	10
Ситуация с Байкальским ЦБК .....	14
Газопровод Алтай .....	15
О нарушениях действующего законодательства и неэффективности исполнений поручений Президента РФ при реализации проекта Богучанской ГЭС. ....	16
Об общественном участии при разработке крупных инвестиционных проектов развития регионов. ....	18
О неотложных мерах обеспечения гидрологической безопасности плотинных ГЭС (на примере Ангаро-Енисейского каскада ГЭС) ..	19
О ситуации с лесным хозяйством.....	25
Ситуация с особо охраняемыми природными территориями (ООПТ).....	28
О необходимости воссоздания единого независимого федерального органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды .....	31
Актуальные для Сибирского федерального округа и других регионов проблемы, связанные с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду.....	39
Экологические проблемы Алтайского края.....	40
Предложения по составу Совета .....	43

Экологические права граждан входят неотъемлемым блоком в состав основных прав человека, зафиксированных Конституцией РФ. Экологические права включают право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии, а также возмещение ущерба, причинённого экологическим правонарушением. Согласно Конституции, экологические права должны быть гарантированы государственной охраной природных ресурсов в процессе их использования, а также обязанностью органов госвласти и местного самоуправления по предоставлению гражданам информации, затрагивающей их права. Естественно, все права человека должны быть гарантированы судом.

Доклады, представленные на секции, неопровержимо свидетельствуют о том, что все установленные Конституцией и законами РФ экологические права граждан систематически нарушаются. При этом масштаб, длительность и безнаказанность этих нарушений превосходят мыслимые пределы. Во многих рассмотренных случаях речь идёт о непосредственной угрозе жизни тысяч людей, в других – о хроническом воздействии на здоровье сотен тысяч людей, в третьих – о духовном и физическом уничтожении целых народностей и так далее. Экологические права по своей природе экстерриториальны. Уничтожение признанных природных ценностей, таких как объекты Всемирного природного наследия, ООПТ (особо охраняемые природные территории) и т.д. – затрагивает интересы каждого гражданина в любом конце страны. Поэтому без преувеличения можно сказать о том, что нарушение экологических прав, обусловленное отсутствием действенной и эффективной системы государственных гарантий, происходит в отношении большинства граждан, даже тех, кто не проживает в так называемых экологически неблагоприятных регионах.

К сожалению, участники секции вынуждены констатировать, что поручения Президента Российской Федерации, направленные на ликвидацию наиболее острых проблем и решение системных вопросов защиты экологических прав граждан, либо не исполняются, либо формально реализуются с результатами, противоположными исходно задуманным.

В связи с этим секция считает целесообразным предложить уточнить механизм реализации поручений Президента, подготовленных на основании обращений Совета. Мы предлагаем, чтобы по каждому поручению создавалась рабочая группа с включением инициаторов обращения от правозащитных и экологических организаций или, как минимум, производились переговоры при постановке задач на исполнение поручения и при подготовке отчёта о его исполнении.

По результатам обсуждения секция считает целесообразным предложить Совету вынести на встречу с Президентом РФ ряд предложений, направленных на устранение системных пробелов в защите экологических прав граждан (экологический антикоррупционный пакет).

Кроме того, участники секции считают необходимым обратить внимание Совета на ряд вопиющих ситуаций, требующих немедленного вмешательства, как в Сибирском федеральном округе, так и за его пределами.

### **Общественный экологический контроль**

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

Однако ни реальное обеспечение права на благоприятную окружающую среду, ни развитие гражданского общества без эффективного контроля соблюдения экологического законодательства и создания эффективных институтов гражданского участия **невозможно**.

Существующая система государственного экологического надзора по ряду объективных причин недостаточно эффективна.

Муниципальный экологический контроль в России ликвидирован.

Значительным потенциалом по развитию гражданского общества и защите экологических прав граждан обладает общественный экологический контроль, предусмотренный ФЗ «Об

охране окружающей среды». Однако его развитию, как правило, препятствуют отсутствие правовой защиты граждан, осуществляющих общественный экологический контроль, препятствия в получении необходимой информации, отсутствие у общественных организаций средств для создания минимально необходимой инфраструктуры общественного контроля и, нередко, незаинтересованность органов государственной власти в применении результатов такого контроля, а также отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по экологическому контролю, что лишает граждан и общественные организации важнейшего потенциального партнера.

Необходимо отметить, что обязательным условием результативности общественного экологического контроля является принятие мер по воздействию на нарушителей и ликвидации последствий экологических правонарушений, что могут делать только органы власти.

#### **Участники заседания считают необходимым:**

- Рекомендовать Правительству РФ – разработать и принять административные регламенты, обязывающие должностных лиц всех органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль и надзор (в том числе МВД, прокуратуры, органов местного самоуправления (ОМС)), взаимодействовать с общественным контролем; с обязательной ответственностью за непринятие мер.

- Рекомендовать ГД РФ (нового состава) разработать и принять ФЗ «Об общественном экологическом контроле».

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

- Рекомендовать руководству специально уполномоченных органов по охране окружающей среды РФ (МПР и его подразделения), субъектов РФ создавать условия для развития ОЭК, в том числе используя возможности ФЗ N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

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

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

### **Доступ к информации**

Необходимым условием защиты гарантированных Конституцией (ст. 18, 42) экологических прав граждан является доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды и воздействии на нее. Само право на эту информацию также гарантировано Конституцией (ст. 18, 24, 42). Однако в настоящее время граждане нередко лишены возможности реализовать это право в полной мере. В первую очередь это связано с пробелами в законодательстве и отсутствием обязательных для органов власти регламентов предоставления такой информации.

### **Участники заседания рекомендуют Совету:**

- Сформировать рабочую группу Совета, которая будет – на основании практики НКО – выявлять нормативные акты органов власти, противоречащие 8-ФЗ, и выработать предложения по приведению их в соответствие федеральному закону.

- Рекомендовать ГД РФ разработать и принять законопроект о внесении изменений в 131-ФЗ и иные законы для установления полномочий и обязанностей ОМС в области охраны окружающей среды, сбора экологической информации и предоставления ее населению и его публичное обсуждение по поручению Президента.

- Рекомендовать Правительству РФ разработать и реализовать организационные меры (включая нормативно-правовые акты) по передаче экологической информации, накапливаемой и создаваемой госорганами, в ОМС.

- Рекомендовать ГД РФ разработать и принять законопроект о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливающий ответственность должностных лиц за непредоставление экологически значимой информации по запросам граждан, НКО и СМИ, и его публичное обсуждение по поручению Президента.

- Рекомендовать ГД РФ разработать законопроект о внесении изменений в Градостроительный кодекс и иные законы о механизме отмены результатов слушаний в случае предоставления неполной или недостоверной информации.

- Рекомендовать органам законодательной власти субъектов РФ разработать и принять соответствующие региональные законы.

- Создать рабочую группу (Совета) по подготовке концепции законопроекта о внесении изменений в федеральное законодательство с целью определения типов исков о защите права на информацию, способов восстановления нарушенных прав, а также возмещения ущерба, причиняемого непредоставлением или предоставлением недостоверной информации.

## **Преследования экологических активистов**

В связи с массовыми протестами жителей городов Новороссийск и Туапсе против реализации проектов химического и мазутного терминалов, нарушающих их экологические права и невыполнением поручения Президента по проведению общественных слушаний, фактическим исключением при этом общественности из процесса выработки решений участники

совещания рекомендуют Совет обратиться к органам местного самоуправления Новороссийска и Туапсе с предложением организовать и провести местные референдумы в соответствии с Конституцией РФ.

Участники совещания считают опасным прецедентом участвовавшие факты силового давления на гражданских активистов в Краснодарском крае. В 2010 и 2011 году здесь произошло, как минимум, 12 эпизодов, в ходе которых граждане были задержаны полицией во время мирных акций. Из их числа граждане Маркарян, Витишко, Шевченко, Ачилов, Газарян, Чириков, Семергей и Онуфриенко были подвергнуты административным арестам сроком от 5 до 15 суток по фальшивым обвинениям в неповиновении законным требованиям сотрудников полиции.

В связи с этим, предлагается Совету потребовать от руководства МВД РФ провести расследование действий сотрудников полиции при задержаниях гражданских активистов, а также обратиться в квалификационную коллегию судей Краснодарского края с просьбой проверить действия судей, принимавших постановления об арестах гражданских активистов и оставивших без удовлетворения их жалобы.

Участники совещания считают опасным прецедентом ситуацию, сложившуюся вокруг аварии на нефтепроводе Омск – Иркутск в 2008 году, в частности:

- сокрытие информации об аварии,
- неэффективная ликвидация последствий аварии,
- неэффективная работа по профилактике разливов и реабилитации земель,
- преследование граждан, пытающихся отстоять свои права.

В связи с этим, участники совещания рекомендуют Совету обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением о создании специальной комиссии для изучения всех обстоятельств аварии 2008 г. на нефтепроводе Омск-Иркутск и их правовых и экологических последствий. В частности необходимо:



- запросить у ОАО «Транссибнефть» баланс перекачки нефти за весь апрель и конец декабря 2008 г. с линейно-производственной диспетчерской станции Анжеро-Судженска и Омска, чтобы установить фактические ее потери;
- провести оценку экологического ущерба и нарушений прав граждан, произошедших в результате разливов нефти;
- дать оценку действиям должностных лиц;
- добиться проведения полноценной рекультивации загрязненной территории;
- провести изучение обстоятельств ущемления прав Н.И.Кузнецова на объективное судебное разбирательство и судебную защиту.

## **Экологическая культура**

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

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

Однако мы вынуждены констатировать, что ни требования закона, ни поручения Президента в достаточной степени не выполняются.

**В связи с этим участники совещания считают необходимым:**

Администрации Президента провести анализ выполнения (невыполнения) поручения Президента от 7 июля 2010 г. с принятием соответствующих оргвыводов и решений.

Создать рабочую группу (Совета) по разработке и реализации концепции экологизации системы общего образования в РФ с обязательным участием Министерства образования и науки РФ и представителей НКО.

### **О невыполнении поручений Президента по терминалам в Туапсе и Новороссийске**

Участники совещания отмечают, что поручение Президента о проведении дополнительных общественных консультаций и общественных слушаний по вопросам безопасности химического терминала в Туапсе и мазутного терминала в Новороссийске выполнено не было. Консультации были организованы только в городе Новороссийске, слушания не проводились ни в одном городе, что привело к росту социальной напряженности.

**В связи с этим участники совещания рекомендуют Совету:**

1. Обратиться к Президенту РФ с просьбой принять дополнительные меры для исполнения поручения от 21 июня 2011 года, а также привлечь к ответственности должностных лиц, действия которых привели к их невыполнению в установленный срок.

2. Обратиться к органам местного самоуправления Новороссийска и Туапсе с рекомендацией организовать и провести местные референдумы по вопросу о допустимости ввода в эксплуатацию мазутного терминала в Новороссийске и эксплуатации химического терминала в Туапсе.

### **Российско-китайское сотрудничество**

В связи с высокой вероятностью негативного воздействия ускоренного экономического развития на экологическую обстановку в приграничных с Китаем регионах, что может

привести к массовому нарушению прав жителей этих регионов на благоприятную окружающую среду, невозможности перехода этих регионов к моделям устойчивого развития на инновационной основе, участники совещания считают необходимым

### **Рекомендовать МПР РФ**

- Провести стратегическую экологическую оценку (экспертизу) Программы пограничного сотрудничества КНР и РФ 2009-2018 и разработать блок по обеспечению социально-экологической безопасности и стимулов для экологизации проектов сотрудничества и развития инновационной экологически приемлемой экономики.
- Провести оценку и разработать аналогичные блоки в стратегиях и программах развития пограничных регионов.
- Провести стратегическую экологическую экспертизу (оценку) альтернативных сценариев активизации сотрудничества с КНР на Алтае и в Западной Сибири в целом, в избежание негативных социально-экономических и экологических последствий такого сотрудничества ярко проявившихся на Дальнем востоке и в Забайкалье.

### **Рекомендовать Минрегиону РФ и межрегиональным ассоциациям субъектов РФ**

- Выработать свод согласованных экологических требований и критериев к проектам развития и механизм предотвращения экономического и экологического демпинга, вызванного конкуренцией между регионами РФ за китайские инвестиции и заказы на сырье.
- Разработать и внести экологические показатели в страновые показатели сотрудничества МЭРТ (см. Страновой план действий по КНР).

### **Рекомендовать Правительству РФ**

При формировании механизмов финансирования проектов российско-китайского сотрудничества разработать и внедрить систему стимулов для развития экологически эффективных инновационных проектов, в том числе:

- Совершенствование методологии оценки инвестиционных проектов и кредитных портфелей, разрабатываемой Центральным банком России (и Народным банком Китая), с целью более полного учета экологических и социальных рисков как отдельной категории. Подобная методология должна быть взаимодополняема с базой данных по «экологическим историям» предприятий, претендующих на финансирование.

- Создаваемые ныне механизмы отбора и сопровождения инвестиционных проектов сотрудничества должен базироваться на примате экологической безопасности т.е. финансирование проектов только при условии их соответствия требованиям ОВОС

- Необходимо обеспечить первоочередный отбор «зеленых» инновационных проектов в качестве приоритетных при получении государственного финансирования программ сотрудничества с КНР, например кредитов, предоставляемых государственными банками и фондами на льготных условиях.

- (В пограничных регионах) на аукционах и тендерах ввести в практику формирование конкурсных условий, исходя из принципа предоставления преимущественного права пользования проектам, использующим «наилучшую существующую практику (технология)», в том числе из числа принятых в КНР;

- Ввести в практику сотрудничества между РФ и КНР регулярную совместную оценку по международным стандартам трансграничного экологического воздействия проектов хозяйственной деятельности на приграничных территориях и мониторинг состояния среды как важнейший механизм обеспечения общей безопасности в пограничных регионах. Обеспечить участие граждан и их доступ к результатам оценок и мониторинга (в т.ч. через их регулярную публикацию).

- Рекомендовать МПР, Минэнерго и администрациям регионов Амурского бассейна полностью отказаться от поддержки разработки проектов строительства ГЭС в главном русле Амура и Шилки (в связи с их высокой социально-экологической опасностью );

- для всех сибирских и дальневосточных речных бассейнов разработать на основе обще-бассейновой стратегической оценки воздействий нормы допустимого воздействия разумно

ограничивающие строительство ГЭС и иные высокоопасные виды деятельности;

- Провести комплексную оценку целесообразности массированного экспорта электроэнергии в КНР в кратко и долгосрочной перспективе в сравнении с иными вариантами развития сибирских и дальневосточных регионов.
- Провести анти-коррупционную экспертизу программ экспорта электроэнергии из Сибири и ДВ

#### **Охрана трансграничных вод и биоразнообразия:**

- Следуя примеру КНР и Монголии, прекратить добычу россыпного золота в бассейнах трансграничных рек и ограничить ее в иных бассейнах.
- Забайкальскому краю при поддержке МИД и Минрегиона обеспечить выполнение Соглашения по мониторингу вод и сохранению биоразнообразия в бассейне р. Аргуни с Автономным районом Внутренняя Монголия;
- Считаю приемлемым принятие отдельной федеральной целевой долгосрочной программы по бассейну р.Амур актуальной и целесообразной мерой. Включение в данную программу первоочередных мероприятий по оздоровлению экологической ситуации в бассейне реки Амур, создания институциональных механизмов обеспечения экологически безопасного развития и взаимодействия с КНР по вопросам экобезопасности, активизации общественного контроля и участия в программах сотрудничества с КНР и Монголией,
- Разработка совместно с китайской и монгольской сторонами Плана действий по скоординированной климатической адаптации природопользования в трансграничных речных бассейнах. В противном случае страны будут конкурировать за все более дефицитные водные ресурсы, что уже проявилось в бассейне Аргуни.
- Необходимы согласованные нормы допустимых воздействий для трансграничных водных объектов созданные на основе лучших международно-признанных методик и процедур.

#### **Иное обеспечение:**

- Правительству РФ использовать многосторонние международные механизмы обеспечения устойчивого развития: Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), АТЭС и иные форумы по проблемам АТР - для решения трансграничных проблем охраны природы и устойчивого развития, в частности организации охраны трансграничных речных бассейнов.
- Так как основная опасность в диспропорционально быстром развитии экономических договоренностей и пробуксовке в решении экологических вопросов, то важно в ходе переговоров о сотрудничестве с КНР настаивать на их сопряженном и даже первоочередном решении.
- Предложить РАН и\или университетам региона создать в СФО и ДВО региональные аналитические центры по трансграничным экологическим проблемам и устойчивому развитию (например в Чите и во Владивостоке где строится новый университет). Центр необходим для систематизации имеющихся данных, разработке мер оценки и мониторинга, обеспечения разработки планов регионального развития, создания тематических рабочих групп по проблемным вопросам; обмена информацией, обоснования решений органов власти и т.д. Привлечь специалистов стран АТР (Кореи, Монголии, КНР, Японии, США и т.д) к участию в работе центра.

### **Ситуация с Байкальским ЦБК**

В связи с социальными и экологическими рисками, связанными с возобновлением деятельности БЦБК, участники совещания рекомендуют:

#### **МПР РФ и ОАО «БЦБК»**

- Проведение социально-экологического аудита ОАО «БЦБК» и финансирование его в рамках природоохранных мероприятий МПР РФ «Инвентаризация объектов на Байкальской природной территории, на которых накоплен экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью» и ФЦП "Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы".

#### **Администрации Президента**

- Запросить уполномоченные органы государственной власти о принятых мерах по реализации поручений Президента от 21 июня 2011 г. пункт 2 Д) «на координацию фундаментальных и

прикладных исследований и разработок в области инновационных технологий обеспечения экологической безопасности при реализации крупных инфраструктурных проектов и ликвидации последствий накопленного экологического ущерба, предусмотрев механизмы государственно-частного партнерства;» по решению проблемы шлам-лигнина, и пункта 3 А) «...представить предложения о мерах по ликвидации последствий накопленного экологического ущерба на территориях субъектов Российской Федерации» в отношении ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат».

### **Газопровод Алтай**

Согласно письма Минприроды от 21.07.2011 г. за подписью зам. Министра Р.Р. Гизатулина, проект газопровода Алтай через заповедное плато Укок "идет вразрез с рядом положений законодательства РФ об ООПТ, а также международным обязательствам РФ, вытекающим из положений Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия".

Летом 2011 года состоялась 35-ая сессия Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, на которой вопрос прокладки газопровода по территории священного плато Укок поднимался вновь. Участники заседания в очередной раз подчеркнули, что «...любое решение о начале строительства газопровода через территорию объекта «Золотые горы Алтая (куда входит и плато Укок – прим. автора) будет представлять собой угрозу для выдающейся универсальной ценности объекта и является основанием для перевода объекта в список «Всемирное наследие под угрозой...».

Планы Газпрома по прокладке газопровода через Укок вызывают критику как региональных, так и российских экологических организаций (коалиция НКО "Сохраним Укок"), так и сообществ коренных малочисленных народов (Заявление теленгитов от 06. 2011).

Невзирая на позицию ЮНЕСКО, Минприроды и общественности, инженерно-изыскательские работы по трассе газопровода летом 2011 уже начались без должных согласований - без проведения государственной экологической экспертизы и до

завершения процедуры ОВОС (включая общественные обсуждения).

В этой связи участники совещания считают целесообразным провести в рамках Совета обсуждение вопроса о противоправной деятельности ОАО Газпром при реализации проекта Алтай и проработки альтернативных вариантов прохождения маршрута газопровода в Китай, позволяющих исключить нарушение природоохранного законодательства, международных обязательств РФ и прав граждан.

Участники совещания считают, что:

- Проектирование газопровода «Алтай» ведется с грубейшими нарушениями норм российского и международного законодательства
- Строительство магистрального газопровода в Китай через плоскогорье Укок, являющееся объектом Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, а также сакральной территорией коренного народа Алтая – теленгитов, грубо нарушает права коренных народов, приведет к недопустимому изменению среды жизни и хозяйствования теленгитов и жителей обширных территорий, расположенных в бассейне Катуня.

*В связи с этим участники совещания считают необходимым приостановку работ по данному проекту и проведение общественных слушаний (общественных обсуждений) с обязательным представлением на них проектной документации, включающей альтернативные маршруты прокладки газопровода «Алтай».*

**О нарушениях действующего законодательства и неэффективности исполнений поручений Президента РФ при реализации проекта Богучанской ГЭС.**

**Об исполнении поручений Президента РФ при реализации проекта Богучанской ГЭС.**

Участники совещания считают необходимым проинформировать Президента РФ о вопиющих нарушениях российского законодательства при реализации проекта Богучанской



ГЭС на р. Ангара в части проведения государственной экспертизы и процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

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

А именно:

- Поручение правительству РФ принять меры по обеспечению экологической безопасности при реализации крупных инфраструктурных проектов на территориях субъектов Российской Федерации (п. 3а). Срок исполнения – 01 ноября 2011 г.

По данным надзорных органов и профильных ведомств строительство Богучанской ГЭС ведется в отсутствие положительного заключения госэкспертизы (акт проверки Енисейского управления Ростехнадзора №21-1-28 от 23 сентября 2010 г.); с отрицательным заключением госэкспертизы по первой очереди БоГЭС на отметке 185 м, выданным в 2005 г. (письмо Минрегиона №10454-11/ВТ-05 от 19.05.2011 г.); без завершённой процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) (исковое заявление прокуратуры Кежемского района от 03.08.2011 г. №277 ж).

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

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

***В связи со сложившейся ситуацией участники совещания просят Совет по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте РФ в рамках своих полномочий:***

- В первоочередном порядке в четвертом квартале 2011 года рассмотреть проблемы экологической безопасности Богучанской ГЭС.

- Направить запросы в правительства Красноярского края и Иркутской области о ходе подготовки общественного обсуждения оценки воздействия на окружающую среду проекта строительства Богучанской ГЭС в рамках исполнения поручений Президента РФ об обеспечении экологической безопасности крупных инфраструктурных объектов.

- Содействовать проведению круглого стола по проблемам экологической безопасности Богучанской ГЭС с привлечением представителей всех ответственных сторон.

### **Об общественном участии при разработке крупных инвестиционных проектов развития регионов.**

Сегодня на территории Нижнего Приангарья (Красноярский край) реализуется крупномасштабный инвестиционный проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», включающий строительство ряда крупных инфраструктурных и промышленных объектов: Богучанская ГЭС, Богучанский алюминиевый завод, Богучанский ЦБК. В недалеком будущем планируется увеличение мощности действующих предприятий и проектирование новых. Вместе с тем проект «Комплексного развития Нижнего Приангарья» не имеет экологической оценки и реализуется без учета мнения жителей, проживающих на данной территории, и экспертного сообщества.

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

Данный пробел законодательства может быть частично устранен через исполнение поручения Президента РФ от 21 июня 2011:

- «п. 2. Правительству Российской Федерации внести в установленном порядке в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие совершенствование процедуры организации и проведения государственной экологической экспертизы, в том числе в части, касающейся учета результатов экологической экспертизы при осуществлении экологического контроля, а также разработки экологической оценки проектов

стратегий, программ, планов, включая документы территориального планирования, предусмотрев участие представителей общественности субъектов Российской Федерации».

*В связи с этим участники совещания просят Совет по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте РФ оказать содействие в проведении круглого стола по разработке предложений по внесению изменений в законодательство РФ, направленных на совершенствование процедуры организации и проведения экологической оценки проектов комплексного развития территорий на примере инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья».*

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

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

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

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

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

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

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

По данным разработчиков проекта строительства Богучанской ГЭС в зону затопления в случае образования динамической волны прорыва попадает 34 населенных пункта, где проживает 230 тыс. человек. Число пострадавших (в том числе, погибших) по статистике может составлять до 30 тыс. чел.

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

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

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

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

После аварии на СШГЭС в регулировании режимами водных ресурсов в гидроэнергетических целях ничего не изменилось и предпосылки к повторению подобных случаев и созданию угроз

гидрологической безопасности в нижних бьефах остались прежними.

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

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

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

В результате выполненного анализа на примере АЕКГЭС установлено, что существующая система управления крупными плотинными ГЭС не обеспечивает должный уровень гидрологической безопасности, недостатки носят системный характер и представляют серьезную угрозу национальной безопасности России. Их устранение требует принятия

безотлагательных мер комплексного характера со стороны высшего руководства страны.

**В связи с вышесказанным предлагается:**

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

### **1. В сфере нормативно-правового регулирования**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья»;

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

### **3. В сфере взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества**

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

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

3.2. Сформировать тематическую рабочую группу по подготовке и реализации предложений по обеспечению гидрологической и экологической безопасности Ангаро-Енисейского каскада ГЭС.

3.3. Заказать аналитический доклад на договорной основе по выявлению отклонений режимов работы ГЭС Ангаро-Енисейского каскада от нормативных требований гидрологической безопасности ГЭС с привлечением независимых экспертов в области гидрологической безопасности ГЭС и смежных специальностей.

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

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

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

4.1. на создание при Сибирском федеральном университете (СФУ) инновационного инженерно-гидрологического центра на основе государственно-частного партнерства по оказанию



системных услуг в сфере обеспечения комплекса вопросов обеспечения гидрологической безопасности АЕК ГЭС;

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

## **О ситуации с лесным хозяйством**

Введение нового Лесного кодекса Российской Федерации (федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ) привело к разрушению системы государственного управления лесами и резкому ухудшению ситуации с охраной лесов от пожаров и лесонарушений. Объемы лесохозяйственных мероприятий, направленных на охрану, воспроизводство и рациональное использование лесов, сократились до символического уровня. Количество работников, обеспечивающих проведение лесохозяйственных мероприятий в лесах, за время действия нового Лесного кодекса сократилось примерно вчетверо, количество должностных лиц, в обязанности которых входит охрана лесов - примерно в шесть раз. Доля времени, затрачиваемого должностными лицами лесного хозяйства на поддержание отраслевого документооборота, обслуживание разнообразных проверок и комиссий, превысила три четверти. Фактически леса, за немногими исключениями, превратились в брошенные (бесхозные) федеральные территории, не охраняемые и используемые самым нерациональным образом.

Эти изменения напрямую повлияли на обеспечение конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду, важнейшей частью которой является лес. После принятия нового Лесного кодекса резко возросли объемы незаконных рубок, захватов лесных земель и изъятия их из общего пользования, поджогов и других правонарушений. Следствием разрушения системы охраны лесов от пожаров стала пожарная катастрофа в лесах густонаселенных регионов страны в 2010 году, приведшая к полному или частичному уничтожению огнем 199

населенных пунктов (без учета дачных поселков) и преждевременной смерти от совместного воздействия жары и дыма примерно пятидесяти тысяч человек. Следствием разрушения системы борьбы с вредителями и болезнями леса стала беспрецедентная вспышка численности короеда-типографа, которая неизбежно приведет к гибели в 2011-2012 году старых еловых лесов в наиболее густонаселенных регионах Европейской России и Урала на площади в несколько сотен тысяч гектаров. Правовой хаос в части учета лесных земель, статуса городских лесов, лесопарковых и зеленых зон ведет к тому, что при сохранении имеющихся тенденций лесопарковые зоны крупнейших российских городов будут в основном уничтожены или изъяты из общего пользования граждан в течение ближайшего десятилетия.

8 сентября 2010 года Президент Российской Федерации Д.А.Медведев провел совещание по лесному хозяйству, на котором были рассмотрены причины и итоги пожарной катастрофы в лесах 2010 года. По итогам совещания Правительству РФ было дано поручение подготовить и внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении в Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и иные законодательные акты Российской Федерации изменений, предусматривающих повышение эффективности управления лесным комплексом, мер по восстановлению лесов, мер противопожарной безопасности, функционирования и статуса системы лесной охраны, устанавливающих порядок взаимодействия органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления по предотвращению чрезвычайных ситуаций в лесах, а также предусматривающих привлечение к ответственности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей с временной передачей их полномочий федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации).

Данное поручение Президента было выполнено частично и формально - таким образом, что эффективность государственного управления лесами не повысилась, а основные недостатки нового

Лесного кодекса РФ и основанной на нем системы управления лесами, приведшие к пожарной катастрофе в лесах густонаселенных регионов России в 2010 году, исправлены не были. Изменения, внесенные на основании этих поручений в Лесной кодекс РФ федеральным законом от 29 декабря 2010 № 442-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", привели лишь к увеличению бюрократизма в лесном хозяйстве и снижению эффективности расходования бюджетных средств. Положительных изменений от внесения в Лесной кодекс РФ этих поправок в 2011 году не произошло, и в обозримом будущем не предвидится.

К числу наиболее острых проблем лесного сектора, ведущих к массовому и повсеместному нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду и ряда других конституционных прав, возникших или резко обострившихся в результате введения нового Лесного кодекса, относятся:

- разрушение экономической основы существования лесного хозяйства, системы самофинансирования лесохозяйственных организаций, способности лесного хозяйства обеспечивать финансирование защиты и воспроизводства лесов за счет доходов от собственной не противоречащей законодательству хозяйственной деятельности;

- отсутствие государственной лесной охраны - достаточного количества людей, для которых охрана лесов является единственным или главным видом деятельности, ощущаемая правонарушителями и населением беспризорность лесов и лесных земель;

- исключение ряда категорий лесов и защитных лесных насаждений из сферы действия лесного законодательства, появление огромной площади бесхозных лесов, быстрая деградация защитных лесных насаждений на землях сельхозназначения в малолесных густонаселенных районах;

- чрезвычайный уровень бюрократизма и быстрый его рост, сделавший поддержание документооборота основным видом деятельности в системе государственного управления лесами;

- катастрофически низкий уровень квалификации руководящих работников органов государственного управления

лесами, назначение на высшие руководящие должности в лесном хозяйстве лиц без подходящего образования и опыта работы;

- разрушение информационной системы лесного хозяйства, утрата источников достоверной информации о состоянии лесов, массовое и повсеместное сокрытие или искажение информации о пожарах и других катастрофических явлениях, оказывающих влияние на леса;

- критический уровень истощенности ресурсов хвойных и твердолиственных лесов в районах традиционного лесопользования, абсолютное и беспредельное господство экстенсивной модели лесопользования, подразумевающей использования лесов как невозобновляемого ресурса, "месторождения древесины".

До настоящего времени сколько-нибудь эффективных мер по решению вышеуказанных проблем органами государственной власти Российской Федерации не принято.

**В связи с этим участники совещания считают необходимым создание рабочей группы по подготовке нового поручения Президента Российской Федерации по подготовке и внесению в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации, направленных на исправление вышеуказанных проблем.**

### **Ситуация с особо охраняемыми природными территориями (ООПТ)**

Участники совещания просят Совет по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации:

**Предложить Президенту Российской Федерации Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

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

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

### **Предложить Правительству Российской Федерации**

1. В связи с многочисленными нарушениями в сфере осуществления лесопользования на ООПТ Республики Адыгея Алтайского края, Краснодарского края, Приморского края поручить Рослесхозу провести внеплановые проверки выполнения указанными субъектами РФ переданных им полномочий в сфере лесных отношений в части управления и контроля за лесами на ООПТ, а также проводить регулярные проверки органов управления лесным хозяйством субъектов РФ в части соблюдения режима и правил лесопользования на ООПТ.

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

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

комплекса и других рекреационных объектов, а также дорог и других линейных сооружений к ним, на территории заказника "Большой Утриш" и включить территории и акватории, где предполагается размещение этих объектов, в состав заповедника или его охранной зоны с запретом всякого строительства;

- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные со строительством газопровода "Алтай" в Китай через участок всемирного природного наследия "Золотые горы Алтая" (природный парк "Зона покоя Укок") и начать проработку альтернативных вариантов поставок газа;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с геологической съемкой, разведкой и добычей полезных ископаемых, в границах национального парка "Югыд ва" и Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника;
- отказаться от планов и прекратить все работы, связанные с разведкой и добычей нефти в акватории национального парка "Русская Арктика", государственного природного заказника федерального значения «Ненецкий», строительства нефтепровода через территорию государственного природного заповедника «Ненецкий»;
- не допускать подобных случаев в дальнейшем.

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

**Предложить следственному комитету РФ:**

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

**Предложить органам власти субъектов Российской Федерации:**

- Требовать от региональных властей создания в регионах действующих структур по управлению региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (положительные примеры: Хабаровский край, г. Москва).
- Обеспечить включение в схемы территориального планирования, лесные планы и лесохозяйственные регламенты существующих и проектируемых ООПТ.

**О необходимости воссоздания единого независимого федерального органа, осуществляющего государственный контроль в области охраны окружающей среды**

**1. Независимый государственный природоохранный орган**

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

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

**2. Эффективность независимого специализированного органа**

Несмотря на частые смены названия и статуса, до 2000 года данный орган в значительной степени выполнял возложенные на него функции, в первую очередь – по осуществлению

государственного экологического контроля (в который входил и государственный контроль за использованием природных ресурсов), организации и проведению государственной экологической экспертизы, как федерального, так и регионального уровня, управления и контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

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

Единая вертикальная структура и федеральное подчинение в основном позволяли органам Госкомэкологии России осуществлять независимую от органов власти субъектов РФ и муниципальных властей государственную экологическую политику, проводить контроль и пресекать и предотвращать нарушения природоохранного законодательства на всех уровнях. Система достаточно эффективно обеспечивала выполнение и других функций - в том числе проведение государственной экологической экспертизы.

В результате деятельности специализированного независимого органа существенно сдерживался как рост экологической преступности, так и издание незаконных актов. Так, за 10 лет количество экологических преступлений (по данным МВД) возросло всего на 10 тысяч в год (и лишь немного «обогнало» общий рост преступности в стране). Количество незаконных актов в области охраны окружающей среды (по данным прокуратуры) возросло всего на 2 тыс., (их рост не превысил рост преступности в стране). Ощутимое количество объектов экологической экспертизы (до 20-30 %) получило отрицательное заключение.

### **3. Ликвидация независимого органа и реорганизация природоохранной системы**

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



первую очередь организацией использования природных ресурсов (недр, лесов, вод).

Следует отметить, что ликвидация независимого государственного природоохранного органа вызвала массовый протест граждан России. Более 2 млн. Россиян (а по независимым оценкам - значительное более 2 млн.) поддержали проведение федерального референдума о восстановлении независимого природоохранного органа.

Сосредоточение всех указанных функций в МПР России доказало свою неэффективность, вследствие чего, в 2004 году в ведении МПР России был создан Росприроднадзор, а в непосредственном подчинении Правительства РФ – Ростехнадзор. В функции обоих ведомств входили полномочия по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды. Функции четко разграничены не были. При этом часть функций по контролю в области охраны объектов животного мира была передана в Россельхознадзор, из которого впоследствии выделилось Росрыболовство. Функции по контролю за оборотом биологических ресурсов на море остались за Федеральной пограничной службой ФСБ России.

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

В 2008 году Ростехнадзор был включен в состав Минприроды России, при этом из его полномочий была исключена организация государственного экологического контроля.

В 2009 году (Постановление Правительства № 53 от 27.01.09) при очередной реформе все функции по федеральному государственному контролю в области охраны окружающей среды переданы Росприроднадзору и субъектам РФ, функции по государственному лесному контролю частично переданы Россельхознадзору, а остальные функции остались у субъектов РФ. Показательно, что это постановление противоречит большому количеству действующих правовых актов (в частности –

Положениям о Росприроднадзоре, Россельхознадзоре, Роснедвижимости, ФСБ России) и еще больше запутывает ситуацию с осуществлением государственного контроля в области охраны окружающей среды.

#### **4. Некоторые последствия ликвидации самостоятельного органа**

Серия реорганизаций, но в первую очередь ликвидация самостоятельности (в рамках Правительства РФ) специализированного органа и передача его в ведение МПР привели к существенному ослаблению эффективности деятельности по государственному экологическому контролю и государственной экологической экспертизе. Это связано с тем, что *основным в деятельности Министерства являются вопросы использования природных ресурсов, которые как раз и должны быть объектами независимого контроля.*

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

Аналогичная ситуация складывается с государственным экологическим контролем и контролем в области природных ресурсов.

Так, государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов и государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляет Росприроднадзор, а управление в указанной сфере осуществляют также подведомственные Минприроды России Роснедра и Росводресурсы.

Государственный лесной контроль и надзор (за исключением полномочий, переданных субъектам РФ) осуществляет Россельхознадзор, подведомственный Минсельхозу, а управление в указанной сфере – Федеральное агентство лесного хозяйства.

Еще более тяжелая ситуация с полномочиями, переданными субъектам РФ.

Так, в большинстве субъектов РФ органы управления лесами субъектов РФ осуществляют и функции государственного управления в сфере лесных отношений, и функции по оказанию

государственных услуг в этой сфере, и контрольно-надзорные функции.

Во многих регионах, в ведении органов управления лесным хозяйством имеются автономные учреждения или унитарные предприятия, осуществляющие коммерческую заготовку древесины на не предоставленных в аренду лесных участках.

Принятое после недавней трагедии на шахте «Распадская» решение о выделении Ростехнадзора из состава Минприроды и подчинении Правительству РФ не улучшит ситуацию в сфере охраны окружающей среды, поскольку совершенно очевидно (и оправданно), что это ведомство будет в первую очередь заниматься промышленной безопасностью и объектами атомной энергетики. Функции же государственного экологического контроля останутся в Росприроднадзоре, подчиняющемся Минприроды.

Слияние в одном органе исполнительной власти функций эксплуатации природных ресурсов и защиты окружающей среды, фактически было бы аналогично слиянию прокуратуры и адвокатуры в едином органе. Эти действия, так или иначе, должны были привести к снижению качества работы по одному или другому направлению. И, как результат - произошло снижение эффективности государственного контроля в области охраны окружающей среды. Это отразилось в резком ускорении роста экологической преступности. Так, за период с 2000 по 2009 г.г. количество экологических преступлений (по данным МВД) возросло на 30 тысяч, скорость их роста существенно обогнала скорость роста общей преступности (экологические преступления теперь составляют более 1,5 % от общего числа преступлений, в то время как 10 лет назад они не превышали 0,4 %). Резко увеличилось издание незаконных актов в области охраны окружающей среды. За 10 лет их рост составил около 6 тысяч (что втрое больше, чем за предыдущее десятилетие). Практически нет отрицательных заключений государственной экологической экспертизы (менее 5 %) при том, что качество проектов за этот период не улучшилось.

Неэффективность выполнения Минприроды России возложенных на него функций можно проиллюстрировать ситуацией с некоторыми особо охраняемыми природными территориями (в том числе включенными в списки объектов

всемирного наследия ЮНЕСКО), то есть, имеющих международное значение.

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

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

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

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

В 2009 году, все федеральные ООПТ переданы в ведение Минприроды, с тех пор Министерство утвердило ряд новых документов, с очевидностью позволяющих разрушать уникальные природные комплексы. Так, Положение о федеральном заказнике «Леопардовый», на территории заказника допускает строительство, реконструкцию и капитальный ремонт линейных сооружений. Положение о федеральном заказнике «Ненецкий», на территории заказника допускает проведение работ, связанных с геологическим изучением недр, разведкой и добычей полезных ископаемых.

Нездоровая ситуация складывается при решении кадровых вопросов в заповедной системе.

Для примера можно привести ситуацию с назначением директора государственного природного заповедника «Курильский».

Со 2 февраля 2009 г., даты увольнения предыдущего директора Григорьева Е.М., в заповеднике исполняет обязанности директора заместитель по хозяйственной части (сотрудник, не имеющий высшего образования и опыта управления).

В марте 2010 г. в аппарате представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе были согласованы документы на утверждение в должности директора Еременко Н.А. (кандидат биологических наук, 16 лет работы в заповеднике, из них 4 года в должности заместителя директора по научной работе заповедника «Курильский»).

Представление было подписано заместителем министра природных ресурсов и экологии РФ И.И. Майдановым.

Однако, после этого, неожиданно Минприроды отозвало представление Н.А.Еременко и направило документы на согласование директором бывшего военного прокурора Бойко В.Н., который ранее не имел отношения к природоохранным организациям и, по имеющейся информации, лоббируется местными рыбопромышленниками, заинтересованными в добыче биоресурсов в особо охраняемой акватории (под охраной заповедника находится практически вся прибрежная зона Малой Курильской гряды и значительные участки акватории вблизи Кунашира).

Информация о ситуации с назначением директора "Курильского" заповедника и о появляющихся кандидатурах стала известна уже практически всем жителям п. Южно-Курильска. Эта ситуация служит для них новым подтверждением того, что продажа природных ресурсов Южных Курил высокопоставленными чиновниками за большие деньги - обычное дело, а "охрана природы, рациональное природопользование" - лишь пустые слова для государственных служб.

Приведенные факты дают основания полагать, что наличие в системе органов исполнительной власти большого количества различных органов, объединяющих функции государственного управления природными ресурсами, их использования и контроля, приводят не только к неэффективной работе этих ведомств, но и коррупции в этой важнейшей сфере государственного управления.

Кроме того, существование органов с нечетко разделенными функциями (Росприроднадзор, Ростехнадзор, соответствующие

органы власти субъектов РФ), приводит к увеличению числа чиновников, росту неоправданных административных барьеров при общем ухудшении экологической обстановки и снижению эффективности государственного управления и государственного контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

## **5. Предложения**

В связи с изложенным, в целях повышения эффективности осуществления государственного экологического контроля и надзора, отмены дублирования функций и снижения количества нарушений в этой сфере, участники совещания считают необходимым создание независимого (непосредственно подчиняющегося Правительству или Президенту РФ) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего в полном объеме функции государственного контроля в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, включая:

- государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов,
- государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр,
- государственный земельный контроль,
- государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания,
- государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий,
- государственный экологический контроль во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации,

- **государственный лесной контроль и надзор, государственный экологический контроль в области охраны озера Байкал,**
- **осуществление государственной лесной охраны,**
- **организацию и проведение государственной экологической экспертизы,**
- **организацию и проведение государственного управления в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, с численностью, достаточной для осуществления указанных функций и передачей в его ведение соответствующих федеральных государственных учреждений, необходимых для исполнения указанных функций.**

**Актуальные для Сибирского федерального округа и других регионов проблемы, связанные с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду.**

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

- **Обеспечения гидрологической безопасности плотинных ГЭС (на примере Ангаро-Енисейского каскада ГЭС).**
- **Экологическая оценка крупных инвестиционных проектов Нижнего Приангарья и Южной Якутии.**
- **Проект строительства Канкунской ГЭС - высокая сейсмоактивность района и затопление уникальных подземных источников пресных вод.**
- **Проект строительства резервной ветки нефтепровода ВСТО по дну реки Лена методом микротоннелирования.**
- **Проблема Байкальского ЦБК и г. Байкальска.**

- Проблема негативных последствий регулирования уровня Байкала в целях выработки электроэнергии, усугубляемая незаконным строительством ГЭС на Ангаре
- Проект строительства газотранспортной системы «Алтай».
- Проблема экологической безопасности планируемых ГЭС на р. Шилка и в русле Амура.
- Проблема разливов нефти как в СибФО, так и по всей стране.
- Невыполнение поручений президента о проведении дополнительных консультаций и публичных слушаний по терминалам в Туапсе и Новороссийске.
- Неправомерные действия сотрудников полиции и судов Краснодарского края в отношении гражданских активистов-экологов.
- Проект достройки Богучанской ГЭС, реализующийся при отрицательном заключении гос. экспертизы и незавершённой оценке воздействия на окружающую среду.

Рабочая группа рекомендует Совету направить обращения по каждой из поднятых проблем в соответствующие органы власти.

## **Экологические проблемы Алтайского края**

### **О ситуации с территориальной охраной природы в Алтайском крае**

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

Так, в комплексных природных заказниках, предназначенных специально для сохранения лесных экосистем, назначаются и



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

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

### **Участники совещания считают необходимым рекомендовать Администрации Алтайского края:**

- Поддержать расширение Тигирекского заповедника (создание кластерного участка в Чарышском районе), создание национальных парков «Горная Колывань» и «Тогул».
- В заказниках, расположенных в ленточных и приобских борах, выделить особо охранные части, в которых установить запрет на проведение любых видов рубок лесных насаждений, за исключением выборочных санитарных. На остальной территории запретить проведение любых видов рубок спелых и перестойных насаждений. В заказниках, расположенных в эксплуатационных лесах (салаирские и горные заказники), запретить все виды рубок, за исключением выборочных санитарных. На всей территории заказников запретить проведение рубок и любых лесохозяйственных мероприятий, за исключением противопожарных, в весенне-летний период.
- Территории заказников, расположенных в эксплуатационных лесах, а также территории особо охранных частей заказников, расположенных в ленточных и приобских борах, отнести к соответствующим особо защитным участкам лесов в соответствии с Лесоустроительной инструкцией.
- Внести изменения в лесохозяйственные регламенты лесничеств, связанные с выделением особо защитных участков лесов и ограничением использования лесов на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

- Поддержать создание государственного природного заказника краевого значения «Чарышская степь», природного парка «Кулундинский» на базе существующих заказников «Благовещенский» и «Суетский», расширение заказника «Озеро Большой Тассор».
- Увеличить штат, улучшить материально-техническую базу и наделить полномочиями по контролю режима особой охраны заказников сотрудников КГУ «Алтайприрода», в частности, путем внесения соответствующих изменений в Закон Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

### **Другие экологические проблемы Алтайского края**

На секции были рассмотрены:

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

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

- о необходимости принятия межправительственного соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о признании Российской Федерацией пострадавшими от радиационного воздействия на Семипалатинском ядерном полигоне, лиц, выехавших на постоянное место жительства в Российскую Федерацию и обладавших правом на предоставление соответствующих мер социальной поддержки в Республике Казахстан;
- о необходимости включения территории ОАО «Полиэкс» в г. Бийске в программу «Экологическая безопасность России на 2012-2020 годы», и в другие аналогичные программы с обязательным участием местных специалистов – ветеранов,

пенсионеров военно-промышленного комплекса и их общественных организаций;

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

### **Предложения по составу Совета**

Рабочая группа рекомендует Совету обратить внимание Президента на отсутствие в Совете представителя интересов коренных малочисленных народов России. В ходе совещания были вскрыты многочисленные факты нарушения прав данной группы населения, которые зачастую носят латентный характер и не до конца осознаются правозащитным и экологическим сообществом и органами государственной власти.