экология и право

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

март 2018 № 70





Полный PDF-архив журнала читайте на bellona.ru

экология и право

ENVIRONMENT & RIGHTS

J TE LAMILLIO M MOAKILIO	УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕ	ПЬ:
--------------------------	---------------------	-----

000 «Экологический правовой центр «БЕЛЛОНА» mail@bellona.ru www.bellona.ru

Генеральный директор:

Александр Никитин

Исполнительный директор:

Артем Алексеев

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор:

Ангелина Давыдова

Тематические редакторы:

Артем Алексеев, Павел Моисеев

Выпускающий редактор:

Александра Солохина

Литературный редактор:

Елена Веревкина

Юрист:

Павел Моисеев

Корректура:

Елена Веревкина

Дизайн и верстка:

Ксения Вахрушева

Художник:

Вячеслав Шилов

Адрес редакции и издателя: 191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 59 Телефон: +7 (812) 702-61-25

Электронная почта: mail@bellona.ru Our address: 59, Suvorovsky Prospect, St.Petersburg, 191015, Russia

Отпечатано в ООО «ПОЛДИЗ», СПб, Бумажная ул., д. 9

Сдано в печать 29.03.2018 Тираж 999 экз.

В оформлении обложки использованы изображения с сайта www.flaticon.com

СОДЕРЖАНИЕ

Слово редактора	3
В рамках экологии	
Зачем и как меняется природоохранное законодательство в России	
Елена Веревкина	4
Законодательная недостаточность	
Игорь Ермаченков	6
Госрегулятор природы	
Игорь Ермаченков	9
Когда мусор наступает	
Тенденции в законодательных инициативах и правоприменение новых норм	4.0
Анна Гаркуша, Татьяна Нагорская	12
Лесные отношения: сложно и нелогично	
Некоторые важнейшие изменения в российском лесном законодательстве	4./
Алексей Ярошенко	16
Законы заповедной зоны	
Непростая экономическая ситуация в стране ведет к серьезному ослаблению законодательной защиты заповедных территорий	
Михаил Крейндлин	21
Борьба с захватами: теория и практика	
Возможно ли решение проблемы незаконного захвата берегов и лесов?	
Ирина Андрианова	24
Право на участие	
Как граждане могут влиять на экологическую политику государства и решение экологических проблем	
Наталья Парамонова	30
ВИЭ оптом и в розницу Российское законодательство в сфере возобновляемой энергетики	
Татьяна Ланьшина	34
Развитие ВИЭ в России:	
убрать препятствия, создать условия	
Регуляторные и институциональные препятствия для развития ВИЭ в России	
Алексей Кокорин, Григорий Юлкин, Владимир Бердин	38
В ожидании ратификации	
Участие России в международных соглашениях по охране окружающей среды	
Дарья Василевская	40
Ретроспективная ответственность	
Институт накопленного вреда окружающей среде в России и за рубежом	
Юрий Маркин	44

СЛОВО РЕДАКТОРА



Фото: Валерия Лазарева

АНГЕЛИНА ДАВЫДОВА, главный редактор

ДОРОГИЕ ЧИТАТЕЛИ!

Вы держите в руках новый номер журнала «Экология и право», посвященный экологическому законодательству. Мы собрали лучших экспертов страны по отдельным экологическим направлениям – и попросили их написать об изменении законодательства в последние годы в этой отрасли права.

Речь идет о законодательстве в области отходов, особо охраняемых природных территорий, возобновляемой энергетики, о реформе лесного законодательства, ликвидации накопленного экологического вреда, регулировании вопросов незаконного захвата берегов и лесов, переходе предприятий на наилучшие доступные технологии и многом другом.

Отдельное внимание уделено участию России в международных соглашениях по охране окружающей среды. Также анализируются законодательные реформы в области доступа населения к инструментам участия в государственной, городской и региональной «зеленой» политике.

Многие авторы представили подборку советов и рекомендаций по конкретным действиям для экологических активистов и инициативных групп.

Мы надеемся, что этот номер журнала пригодится в работе экспертам и исследователям, сотрудникам общественных организаций, а также экоактивистам.

Полезного и познавательного чтения!





Фото: Calibas, wikimedia.org



Фото из архива движения «Против захвата озер»



Фото: Student280700, wikimedia.org

В рамках экологии

Зачем и как меняется природоохранное законодательство в России

В этом номере журнала «Экология и право» мы постарались не только отследить основные реформы прошлых лет в сфере экологического законодательства, проанализировать их важность, рассмотреть практику правоприменения, но и спрогнозировать ситуацию – как то или иное нововведение повлияет на экологический сектор в целом.

В последние годы в России проводится реформа экологического законодательства. Но в каком направлении движется «зеленое» законотворчество? О ключевых реформах, а также о позиции представителей общественных организаций по отношению к изменениям в экологическом законодательстве расскажет директор программы «Регулирование охраны окружающей среды» Всемирного фонда дикой природы (WWF) России Екатерина Хмелева («Законодательная недостаточность», стр. 6).

Обращение с отходами стало главной темой законотворчества завершившегося Года экологии. Андрей Колодкин, директор департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России, в свою очередь, расскажет о том, какие законы удалось принять в прошлом году и какие законопроекты припасены у Минприроды на текущий год («Госрегулятор природы», стр. 9).

Анна Гаркуша и Татьяна Нагорская из Ассоциации «РазДельный Сбор» в статье «Когда мусор наступает» (стр. 12) не только дали оценку внесенным поправкам в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», но и обобщили предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в области обращения с отходами.

О важнейших изменениях в российском лесном законодательстве – самом нестабильном в истории нашей страны, который менялся уже 39 раз, читайте в статье Алексея Ярошенко «Лесные отношения: сложно и нелогично» (стр. 16).

Непростая экономическая ситуация в нашей стране неминуемо ведет к серьезному ослаблению законодательной защиты заповедных территорий, полагают эксперты. Проблемы управления и законодательные проблемы потрясают всю систему законодательства об ООПТ. Как обеспечить необходимую правовую





Фото: Aleksander Kaasik, wikimedia.org



Фото: pixabay.com

защиту российским заповедным территориям? Об этом можно будет узнать из статьи руководителя программы Гринпис России по ООПТ Михаила Крейндлина «Законы заповедной зоны» (стр. 21).

Возможно ли решение проблемы захвата берегов и лесов, если закон бездействует? Активисты движений «Открытый берег» и «Против захвата озер» разработали инструкцию по борьбе с захватами лесов и берегов, благодаря которой шансы решить эти проблемы повышаются. Читайте об этом в статье Ирины Андриановой «Борьба с захватами: теория и практика» (стр. 24).

Эксперты утверждают, что скоро заработает институт общественных инспекторов по охране природы и граждане получат право влиять на экологическую политику государства. Приказ Минприроды, в котором расписан порядок работы инспекторов, их права и обязанности, уже разработан и вскоре вступит в силу. Как это право можно будет реализовать? Об этом и многом другом расскажет Наталья Парамонова, один из создателей фестиваля «зеленого» кино «Экочашка», в своей статье «Право на участие» (стр. 30).

Татьяна Ланьшина, сотрудник Центра экономического моделирования энергетики и экологии РАНХиГС, обобщила проблемы в российском законодательстве в сфере возобновляемой энергетики («ВИЭ оптом и в розницу», стр. 34), а Алексей Кокорин из WWF России, Григорий Юлкин и Владимир Бердин из Международного центра устойчивого энергетического развития (МЦУЭР) рассмотрели регуляторные и институциональные препятствия для развития ВИЭ в России («Развитие ВИЭ в России: убрать препятствия, создать условия», стр. 38).

Впрочем, реформа природоохранного законодательства проходит не только внутри России – меняется и глобальный «зеленый» законодательный «ландшафт». Об особенностях участия нашей страны в международных конвенциях расскажет Дарья Василевская в статье «В ожидании ратификации» (стр. 40).

Юрий Маркин, руководитель отдела страхования гражданской ответствен-

ности AIG в России, не чужд оптимизма – так, он считает, что закрепление в России института накопленного вреда окружающей среде свидетельствует об активных шагах государства по приведению национального экологического законодательства в соответствие с мировыми тенденциями. Кроме того, это существенный практический шаг на пути решения глобальных проблем, связанных с загрязнением окружающей среды. Своими мыслями специалист поделился в статье «Ретроспективная ответственность» (стр. 44).

Как предполагает большинство авторов этого выпуска журнала, природоохранное законодательство и в этом, и в следующих годах ожидают дальнейшие реформы. При этом для экспертов общественных организаций, экологических инициатив и активистов крайне важно отслеживать эти изменения, по возможности высказывать свое мнение, участвовать в дальнейшем процессе изменений, основная цель которых – улучшение экологической обстановки в нашей стране.

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

Законодательная недостаточность

ИГОРЬ ЕРМАЧЕНКОВ

В последние годы в России идет реформа экологического законодательства. О том, куда движется «зеленое» законотворчество, какие изменения принес Год экологии, а также о том, как в реформе могут участвовать общественные экологические организации, рассказала один из ведущих российских юристов по экологическому праву, директор программы «Регулирование охраны окружающей среды» Всемирного фонда дикой природы (WWF) России Екатерина Хмелева.

В каком направлении развивается российское природоохранное законодательство в последние годы?

Развивается несколько направлений. То, что у всех на слуху, – совершенствование законодательства в области обращения с отходами. Действительно, здесь наблюдаются значительные изменения. Но это не тема WWF, мы просто следим за тем, что происходит. Также произошли большие изменения после принятия в 2014 году закона № 219, направленного на внедрение наилучших доступных технологий на российских предприятиях.

Я бы сказала, что это два основных направления, которые развивались. Чуть больше внимания следовало бы уделять развитию особо охраняемых природных территорий. Мы видим, что в этой области принимаются законы, которые отрицательно сказываются на всей заповедной системе. Например, поправка 2016 года, которая позволяет создавать биосферные полигоны - территории, где возможно капитальное строительство в целях физкультуры и спорта внутри заповедников. Не решены насущные вопросы, на регулирование которых направлен проект закона о внесении изменений в федеральный закон об ООПТ, законопроект так и висит без движения после первого чтения.

Также, по нашему мнению, следует развивать законодательство об охране животного мира – тут тоже много вопросов. При этом в части ужесточения ответственности за нарушение законодательства о животном мире движение есть – так, в Госдуму был внесен непло-

хой законопроект, повышающий наказание за незаконную охоту и рыболовство, отдельно закрепляющий ответственность за интернет-торговлю исчезающими видами животных.

Какие законы удалось подготовить и принять в последние годы при непосредственном участии экспертов фонда?

Например, закон о защите морей от нефтяного загрязнения. Это наше основное достижение. В 2013 году он был принят после сбора подписей в рамках Часа Земли.

Также при участии WWF в 2013 году был разработан закон об ужесточении ответственности за незаконную добычу и торговлю особо ценными животными. Позже был принят закон, запрещающий дрифтерный промысел лососевых рыб в российских водах, что очень важно для сохранения диких популяций. Мы активно поднимали вопрос о необходимости принятия таких мер на разных площадках – в СМИ, Совете Федерации, Счетной палате.

Кстати, законопроект о защитных лесах тоже был разработан после сбора подписей в его поддержку в рамках Часа Земли в 2014 году под лозунгом «Защитим защитные леса». В 2017 году он был наконец внесен в Госдуму и принят в первом чтении. У нас есть вопросы к его содержанию, но мы надеемся, что они будут решены в ходе подготовки к следующим чтениям.

В 2012-2013 годах WWF активно занимался сбором подписей для принятия природоохранных законов – например, для защиты морей от нефтяного загрязнения, усиления охраны заповедников. В последние годы такой активности уже не видно. Почему решили сменить тактику?

Сбор подписей крутился вокруг идеи президентской избирательной кампании 2012 года о том, что инициатива, собравшая сто тысяч подписей, должна быть рассмотрена. Потом эта идея получила нормативное закрепление, и сегодня действует сайт Российской общественной инициативы (РОИ), через который собираются подписи. Мы

считаем, что это не самый эффективный способ для того, чтобы воплотить в законе ту или иную инициативу. Поэтому мы действуем другими способами: в основном направляя свои предложения и комментарии в Минприроды, Госдуму и поддерживая те или иные инициативы органов власти.

Как вы оцениваете итоги Года экологии с точки зрения природоохранного законодательства? Какие нужные законы удалось принять, а какие нет?

В правительственном плане Года экологии было только одно мероприятие из двухсот пятидесяти четырех, которое связано с совершенствованием законодательства. Оно касается оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и стратегической экологической оценки. Когда этот пункт включили в план, мы очень воодушевились, потому что важный законопроект об ОВОС и ГЭЭ был разработан еще в 2011 году при нашем участии. Но с тех пор, несмотря на несколько поручений президента, законопроект круг за кругом проходил межведомственные согласования.

У нас были основания полагать, что законопроект в 2017 году хотя бы внесут в Госдуму. Но, к сожалению, он был внесен только в правительство и потом его опять отправили на очередной круг согласований. Хотелось бы отметить, что в этой ситуации ответственность за затягивание с принятием законопроекта лежит не на Минприроды, а на других ведомствах, не понимающих необходимость принятия этого закона. Поэтому с этой точки зрения можно оценивать итоги Года экологии как неудовлетворительные.

Если же говорить о том, какие еще принимаются законы, не включенные в план Года экологии, то перечень их немаленький. Но это точечные изменения, и они находятся в тех областях, которыми WWF не занимается. В основном они связаны с отходами, нормированием воздействия на окружающую среду.

Мы также ожидали, что в 2017 году будет принят законопроект о внесении изменений в закон об ООПТ. Поправки



Фото: www.zapoved.ru

Екатерина Хмелева:

«Год экологии в части законотворчества мог иметь более очевидные результаты».

были приняты в первом чтении в 2016 году.

Еще мы надеялись, что будут определенные движения, направленные на присоединение России к конвенциям Эспо (об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте) и Орхусской (о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). Что касается Эспо, то можно считать движением законопроект об ОВОС и госэкоэкспертизе. Также по Орхусу был сделан небольшой первый шаг - Минприроды разработан законопроект, вводящий понятие экологической информации и порядок обращения с ней. Тем вариантом, который получился после нескольких кругов согласования, мы удов-

Но в целом ожиданий было гораздо больше, и Год экологии в этой части мог иметь более очевидные результаты.

Ранее фонд опубликовал любопытную статистику, согласно которой за последние пять лет выполнена только треть поручений президента России в области экологии. Как вы думаете, появилось ли в Год экологии у чиновников желание заниматься природоохранными задачами?

Можно сказать, что органы власти в основном работали над поручениями, которые дал президент по итогам заседания Госсовета в декабре 2016 года. Сроки

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

по большинству этих поручений прошли, однако сказать, что все поручения выполнены, мы не можем. Тем не менее движение в направлении выполнения наметилось. Но это движение либо достаточно медленное, либо в ряде случаев осуществляется в тех направлениях, которые не совсем верны. Например, по вопросам защитных лесов – хотя законопроект уже принят Госдумой в первом чтении, не все его положения имеют реальный природоохранный результат.

Поэтому, с одной стороны, в Год экологии велась работа, направленная на выполнение поручений президента, а с другой – ее эффективность оставляет желать лучшего.

Как вы оцениваете работу Госдумы текущего седьмого созыва?

Этот созыв отличается от предыдущих тем, что теперь есть два комитета, с которыми мы сотрудничаем. Это Комитет по экологии и охране окружающей среды и Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. У нас конструктивные взаимоотношения с обоими комитетами, деловые рабочие отношения с аппаратами комитетов, руководством и депутатами. Нас приглашают на мероприятия, парламентские слушания и другие мероприятия.

Что в российском природоохранном законодательстве не устраивает фонд в первую очередь, а что, наоборот, считаете отличным и подходящим для применения в других странах?

Что касается применения в других странах, то это трудно оценить, так как у

тегического планирования (например, стратегии развития отрасли или региона) позволяет выбрать решения, с одной стороны, минимизирующие воздействие на окружающую среду, а с другой – не приводящие к отрицательным экономическим и общественным последствиям.

Более того, перенесенное на год вступление в силу изменений в закон об экологической экспертизе значительно расширяет перечень объектов. Предполагалось, что с января 2018 года, а теперь с января 2019 года, объектами государственной экологической экспертизы будут все объекты, относящиеся к первой, наиболее опасной категории по степени их воздействия на окружающую среду. Их довольно много, и если те пробелы, за которые во многом справедливо критикуют систему экологической экспертизы, не будут исправлены к 2019 году, то проведение экспертизы новой большой категории объектов будет либо затруднительным, либо не очень эффективным - в зависимости от объекта. Но если законопроект, направленный на совершенствование процедуры ОВОС, государственной экологической экспертизы, стратегической экологической оценки, будет принят, то эти недостатки и пробелы могут быть исправлены и заполнены. В настоящее время это, пожалуй, наша первая забота, то, чем мы занимаемся.

Есть ли такие законы, которые фонд считает непосредственной угрозой для российской природы и призывает немедленно отменить или переписать?

Мы не можем так говорить: отменить или переписать. Мы ведь понимаем, как

Сбор подписей – не самый эффективный способ изменить закон

каждой страны свои особенности. Наше законодательство долгое время было достаточно жестким в части нормирования, регулирования и установления правил игры, а вот правоприменение в основном страдало. Сегодня при новых подходах к нормированию, которые пока не вступили в силу, трудно сказать, как это будет выглядеть, но мне кажется, что движение правильное.

Что не устраивает? У нас достаточно большой пробел в области регулирования процедуры ОВОС. Стратегической экологической оценки в российском законодательстве вообще нет. Это очень важный, по нашему мнению, инструмент, который при принятии документа стра-

устроен весь процесс законотворчества и подготовки законопроекта. Но нас не устраивают те изменения 2016 года в законе об особо охраняемых природных территориях, которые позволяют создавать биосферные полигоны в заповедниках. То есть фактически они позволяют строить в заповедниках горнолыжные курорты, возводить капитальные строения и инфраструктуру - дороги, необходимые для строений трубопроводы и так далее. И если раньше биосферные полигоны можно было присоединять к заповедникам, и они не затрагивали собственно сами заповедные территории, то эти поправки – даже одна небольшая фраза – позволяют создавать горнолыжные объекты в самих заповедниках. Мы хотим если не отменить поправки, то, по крайней мере, минимизировать их последствия в результате принятия нормативных актов, которые не позволят делать это повсеместно.

Вам удалось что-то сделать в этом направлении?

Есть поручение президента, которое вышло практически сразу после принятия этого закона в 2016 году. Правительству поручено разработать нормативный правовой акт, устанавливающий порядок создания таких биосферных полигонов с обязательным прохождением государственной экологической экспертизы и обсуждением с общественностью и экспертами. Минприроды полтора года назад разработало законопроект, который еще даже не внесли в правительство. У нас есть ряд предложений к этому проекту и изменениям в сам закон. Мы озвучивали наши предложения на заседании комитета Госдумы, парламентских слушаниях, совещании в Минприроды, но пока предложения остаются предложениями.

Недавно WWF Германии призвал остановить «Северный поток – 2». В свою очередь российский фонд был не против проекта при условии изменения его маршрута, проходящего через Кургальский заказник. Теперь маршрут через заказник утвержден, Германия разрешила начать строительство. Какова позиция WWF России теперь?

Пока утверждено только заключение государственной экологической экспертизы, которое разрешает прохождение трубопровода через заказник фактически траншейным способом с немного измененной технологией. Что касается всего маршрута, то после экологической экспертизы «Северный поток – 2» должен пройти государственную экспертизу, и тогда можно будет говорить о том, что полностью весь маршрут утвержден.

Что касается WWF Германии, то они говорят о своей части маршрута – водах и суше. При этом немцы тоже не полностью утвердили маршрут, только по суше, а в исключительной экономической зоне еще нет.

Так что говорить о том, что маршрут полностью утвержден, преждевременно. Но наша позиция остается прежней. У нас нет иных вопросов к газопроводу, кроме как о прохождении через Кургальский заказник способом, подразумевающим значительное вмешательство в экосистему.



Фото: ФГБУ «Государственный природный заповедник «Бастак»

Андрей Колодкин:

«Нами много сделано для защиты ООПТ и редких видов животных. Установлена уголовная ответственность за незаконные добычу, оборот особо ценных диких животных».

Госрегулятор природы

ИГОРЬ ЕРМАЧЕНКОВ

Обращение с отходами стало главной темой законотворчества завершившегося Года экологии. На текущий год у Минприроды также припасено множество законопроектов, в том числе по нефтеразливам и госэкспертизе. Директор департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России Андрей Колодкин рассказал журналу «Экология и право» о законотворчестве, о том, когда наилучшие доступные технологии позволят существенно снизить загрязнение окружающей среды, а также о ратификации Конвенции Эспо.



Нефтяной патруль Гринпис России в Республике Коми и Ненецком АО. Август 2014 года.

Фото: Денис Синяков, Гринпис

Как вы оцениваете итоги Года экологии с точки зрения природоохранного законодательства? Какие законы удалось принять?

Крайне важной темой Года экологии стало обращение с отходами. С 2014 года в законодательство внесены глобальные изменения в сфере обращения с отходами. Сформирован механизм экономического стимулирования хозяйствующих субъектов по переработке и утилизации отходов. Создана нормативная база вовлечения отходов в хозяйственный оборот. Введены новые институты экологического сбора, расширенной ответственности производителей, а также институт региональных операторов. Принятые меры позволят ежегодно увеличивать объем переработанных отходов.

В 2017 году введен запрет на захоронение отдельных видов отходов, расширен перечень товаров, подлежащих утилизации, повышен норматив утилизации отхолов.

Принятый в конце прошлого года Федеральный закон № 503-ФЗ установил возможность производителям организовывать места накопления отходов и предоставил им доступ к контейнерным площадкам, что также позволит снизить объем захоронения отходов.

Кроме того, в 2017 году завершено формирование нормативно-правовой базы по вопросам ликвидации прошлого экологического ущерба. Для этого в государственный реестр включено уже 52 объекта прошлого экологического вреда с объемом отходов 188 миллионов тонн.

В каком направлении Минприроды намерено развивать законодательство после Года экологии для улучшения состояния окружающей среды?

В 2017 году президентом утверждена Стратегия экологической безопасности на период до 2025 года. Это базовый отраслевой документ стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды.

Основным инструментом реализации стратегии является государственная программа «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы».

В 2017 году в программу включены приоритетный проект «Чистая страна», «Дикая природа России», проект по сохранению Волги, а также мероприятия, проводимые за счет средств экологического сбора.

Принятие каких законов ожидается в весеннюю сессию Госдумы? Для нас важным направлением работы является предупреждение и ликвидация нефтеразливов. В 2017 году завершена работа по двум законопроектам, устанавливающим требования по нефтеразливам на суше, а также административную ответственность за нарушения в данной сфере. Законопроекты были одобрены на заседании правительства. Это наш приоритет на весеннюю сессию.

Весной 2018 года планируем обеспечить принятие федеральных законов по особенностям исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в Крыму, о сокращении сроков проведения госэкоэкспертизы, а также об исключении из объектов экспертизы буровых скважин. Также рассчитываем на появление закона о дифференциации составов административных правонарушений в сфере отходов и усилении ответственности, закона о предупреждении и ликвидации нефтеразливов. Кроме этого, ожидаем принятия законов об экологическом надзоре при строительстве, о создании системы автоматического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ и о выполнении сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха и их применении при нормировании выбросов.

Помимо перечисленного в 2018 году будем стремиться обеспечить внесение в Госдуму законопроектов по вопросам создания единой государственной системы обращения с отходами первого и второго классов опасности, уточнения порядка выдачи комплексных экологических разрешений, совершенствования механизмов введения в оборот отходов промышленности и горнорудного производства, определения понятия «экологическая информация» и порядка доступа к ней.

Появление новой редакции Красной книги России в конце декабря вызвало критику со стороны природоохранных организаций. Что касается спорных видов животных, по которым решение не принято, – можно ли ожидать, что комиссия примет решение по большинству спорных видов до конца года?

В соответствии с порядком ведения Красной книги должны быть предоставлены научно обоснованные данные для включения в книгу или исключения из нее тех или иных видов. По спорным видам поступали предложения от ряда vченых по включению или исключению, но мы не получили научно обоснованных данных, например, об изменении численности за последние годы, раздробленности или сокращении ареала обитания, ухудшения состояния популяции. Эти виды требуют более тщательного изучения, проработки и будут снова вынесены на рассмотрение комиссии по редким и находящимся под угрозой исчезновения животным, растениям и грибам при Минприроды России. Комиссия должна собираться не реже одного раза в год, и решения по каким-то видам будут приняты.

Минприроды еще в 2012 году разработало законопроект о ратификации Конвенции Эспо (об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте). Какова его судьба? Где он находится и когда может быть принят?

В последние годы значительные изменения в законодательстве произошли в сфере государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Так, существенно расширен перечень объектов экспертизы, сокращены сроки ее проведения с шести до трех месяцев, урегулированы вопросы ее оплаты, устранено дублирование функций экологической и градостроительной экспертиз.

В рамках ратификации Конвенции Эспо в правительство внесен соответствующий законопроект. Им предусма-

тривается проведение ГЭЭ до разработки проектной документации и выбора места размещения объекта, регулируется процедура оценки воздействия на окружающую среду и вводится институт стратегической экологической оценки. В настоящее время законопроект дорабатывается аппаратом правительства. Работа по нему будет приоритетной в ближайшее время.

В 2018 году планируется сократить срок проведения ГЭЭ с трех до двух месяцев. Соответствующий законопроект подготовлен по поручению президента по итогам Госсовета 2016 года.

В последнее время Минприроды активно занялось развитием экологического туризма в национальных парках и даже заповедниках. С одной стороны, дело нужное, но с другой – у защитников природы есть обоснованные опасения, что у границ ООПТ стоят бизнесмены с мешками денег, ждущие только отмашки, чтобы любым способом освоить нетронутую природу. Все ли сделали юристы Минприроды для защиты ООПТ и соблюдения баланса между развитием туризма и сохранением природы?

Нами много сделано для защиты ООПТ и редких видов животных. Установлена уголовная ответственность за незаконные добычу, оборот, в том числе продажу через Интернет, особо ценных диких животных. Утверждены стратегия сохранения редких видов животных и растений, а также стратегии сохранения дальневосточного леопарда и снежного барса.

И это дало свои результаты: с 2013 по 2017 год численность амурского тигра увеличилась на 3%, дальневосточного леопарда – на 25%, европейского зубра – на 24%.

Что касается ООПТ, то на начало 2013 года их площадь составляла 54,9 миллиона гектаров. За период с 2013 по 2016 год создано семь ООПТ и их общая площадь увеличилась на 7,5 миллиона гектаров. В 2017 году созданы четыре и в начале 2018 года еще три новых ООПТ общей площадью около 9 миллионов гектаров. До 2020 года планируется создание еще восьми заповедников и десяти нацпарков.

С 2012 по 2017 год отмечается тенденция снижения пройденных огнем лесных площадей на ООПТ. Количество потушенных пожаров в день их обнаружения увеличилось на 28% по сравнению с 2012 годом. Это свидетельствует о надлежащей организации противопожарных мероприятий и проведенной работе по техническому оснащению ООПТ.

С 2013 года наблюдается сокращение числа правонарушений на ООПТ. Количество совершаемых правонарушений снизилось на 40%, количество изъятых орудий нарушений, транспортных и специальных средств – увеличилось на 31%. Достижению такого показателя способствовало наделение полномочиями по надзору и оснащенность службы охраны ООПТ, увеличение ее состава до 3600 человек и повышение ее профессионализма.

В следующем году планируется внедрение на ряде предприятий наилучших доступных технологий (НДТ). Все ли готово к такой масштабной модернизации? Нужна ли дополнительная юридическая «настройка» реформы?

В 2014 году был принят Федеральный закон № 219-ФЗ, направленный на совершенствование экологического нормирования и стимулирование экологической модернизации предприятий. С 2015 года идет подготовка к старту реформы в 2019 году.

На сегодня утверждены все справочники НДТ, включая шесть справочников, подготовленных Минприроды.

В 2016-2017 годах на государственный учет поставлены предприятия и им присвоена категория негативного воздействия. С учетом данных реестра сформирован перечень из 300 пилотных предприятий, который в ближайшее время будет представлен к утверждению.

С 2016 года введены меры экономического стимулирования снижения негативного воздействия и внедрения НДТ. Так, например, природопользователи самостоятельно уменьшают сумму платы, вычитая из нее затраты на природоохранные мероприятия.

Таким образом, большинство мероприятий подготовительного периода реализовано.

Ощутимое снижение объемов выбросов и сбросов ожидается с 2022 года после внедрения крупнейшими загрязнителями программ экологического контроля и модернизации.

В 2017 году мы работали над законопроектами по оснащению источников системами автоматического контроля, порядку выдачи комплексного экологического разрешения, регулированию сводных расчетов и их учету при нормировании выбросов, а также по установлению особенностей проведения проверок при неблагоприятных метеоусловиях. Продолжим эту работу в 2018 году.

Когда мусор наступает

Тенденции в законодательных инициативах и правоприменение новых норм

АННА ГАРКУША. ТАТЬЯНА НАГОРСКАЯ. Ассоциация в сфере экологии и защиты окружающей среды «РазДельный Сбор»

К декабрю 2017 года Государственная дума РФ разработала поправки в Федеральный закон РФ № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (Федеральный закон № 503-ФЗ). Поправки были необходимы в связи с выявленными «несовершенствами» и внутренними противоречиями предыдущего существенного обновления закона об отходах в декабре 2014 года.

Разработчики полагают, что поправки должны повлечь за собой изменения в нормативно-правовой базе федерального и регионального уровней и дать старт бурному развитию отрасли утилизации отходов.

В этой статье мы постараемся дать объективную оценку внесенным поправкам с точки зрения перспективы реализации основных направлений государственной политики в области обращения с отходами, а именно – развития раздельного сбора отходов и их переработки, предотвращения дотирования технологий мусоросжигания.

ЧЕМ БЫЛИ ПЛОХИ ПРЕДЫДУЩИЕ ПОНЯТИЯ, ФОРМУЛИРОВКИ И ТРЕБОВАНИЯ, ИЗЛОЖЕННЫЕ В ЗАКОНЕ И ПОДЗАКОННЫХ АКТАХ?

Несмотря на всю свою прогрессивность, по сравнению со сложившейся к тому времени ситуацией обновленный в 2014 году ФЗ № 89 чуть ли не в каждой главе содержал формулировки, вызывающие недоумение. Вот основные из «претензий»:

- **1.** Иерархия методов обращения с отходами не называла открыто приоритетность раздельного сбора отходов, а только намекала на него формулировкой «снижение класса опасности отходов в местах их образования».
- **2.** Закон не требовал внедрения раздельного сбора отходов, а просто давал право на это.
- **3.** Закон не делал акцент на том, что обычно собираемое раздельно вторсырье имеет V класс опасности и его сбор не требует лицензирования.
- 4. Закон не назначал ответственных за то, чтобы подзаконные акты разрабатывались в соответствии с иерархией методов обращения с отходами. Мощнейший инструмент философия, на которой можно было бы выстроить отрасль по обращению с отходами, фактически не применяется. Например, требования к содержанию территориальных схем не стимулировали создание концепций, ориентированных на приоритетность предотвращения образования отходов и их максимальное использование, раздельного сбора и утилизации отходов. В итоге силы брошены на борьбу со следствиями вместо причин.
- **5.** Отсутствовала ответственность исполнительных органов государственной власти за несвоевременное или некачественное исполнение своих обязанностей по разработке территориальных схем и региональных программ в области обращения с отходами.

БОЛЕЕ ПОДРОБНО

о законодательных препонах раздельному сбору отходов можно ознакомиться на сайте: http://plus-one.rbc.ru/blog/ecology/razdelnyy-sbor-othodov-na-pridomovyh-territoriyah-ot-zakonodatelstva-k-infrastrukture.



ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

ЧТО ИЗМЕНИЛИ ПОПРАВКИ В ФЗ № 89 В ДЕКАБРЕ 2017 ГОДА И КАК ЭТО ПОВЛИЯЕТ НА РАЗВИТИЕ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА ОТХОДОВ И УТИЛИЗАЦИИ?

1. В комментариях депутатов Государственной думы к поправкам (ФЗ № 503) говорилось, что теперь раздельным сбором можно заниматься без лицензии. Фактически на это и прежде не требовалось лицензии, поскольку обычно раздельно собранные отходы имеют V класс опасности. Однако юридически вопрос необходимости получения лицензии для осуществления раздельного сбора отходов был снят еще в ноябре 2016 года: «В случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации, потребители обязаны осуществлять разделение твердых коммунальных отходов по видам отходов и складирование сортированных твердых коммунальных отходов в отдельных контейнерах для соответствующих видов твердых коммунальных отходов. Осуществление такого разделения твердых коммунальных отходов не влечет необходимости получения потребителем лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности» (п. 19 Постановления Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156).

Тем не менее поправки, внесенные ФЗ № 503 в ФЗ № 89, переименовали «раздельный сбор отходов» в «раздельное накопление отходов». На практике же все то, что принято называть «раздельным сбором отходов», представляет собой раздельное накопление, что и закрепил закон. А раз это не сбор, то и лицензия на это не нужна. Теперь термины должны трактоваться следующим образом:

- «сбор отходов прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение»;
- «накопление отходов складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения».

Видимо, задача разработчиков состояла в том, чтобы прояснить, что раздельный сбор отходов – это не сбор и поэтому не подлежит лицензированию.

Однако изменение понятия «сбор» уже привело к разнообразию трактовок, последствия которого еще долго будут влиять на развитие отрасли. Например, в выпущенном 26 января 2018 года разъяснении Управления Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу говорится, что лицензии предприятий, в составе деятельности которых указаны исключительно работы по сбору и транспортированию отходов I-IV классов опасности, подлежат переоформлению. В ситуации начала работы региональных операторов и зависимости от других не вполне понятных внешних факторов такое положение заведомо ставит небольшие компании, которых большинство на рынке, в невыгодные условия. В то же время центральный аппарат Росприроднадзора утверждает, что лицензию переоформлять нет необходимости.

Снизится ли количество путаницы в связи с переименованием «сбора» в «накопление» или наоборот – покажет время. Но то, что действия законодателей не до конца продуманы, – очевидно.

2. Отходы, накапливаемые раздельно, по-прежнему подпадают под понятие «твердые коммунальные отходы» (ТКО).

Само определение ТКО осталось прежним. «Твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами».

Закон не вносит четкого разграничения между отходами, в отношении которых организовано раздельное накопление, и всеми остальными отходами от населения, оставляя все это в одной категории ТКО. Это влечет за собой ограничения, которые возникают из «принадлежности» к ТКО: раздельное накопление можно организовывать только на контейнерных площадках и к нему справедливы все требования СанПиНов, регулирующих содержание контейнерных площадок.

Изначально предполагалось, что поправки будут стимулировать развитие сбора вторсырья за счет экономических выгод для УК и ТСЖ. Однако неясно, как может управляющая компания или другой собственник отходов распоряжаться вторсырьем, если все, что попадает на площадку, будет находиться в ведении регионального оператора, потому что, согласно п. 21 «Правил обращения с отходами» (см. http://docs.cntd.ru/document/420382731): «Запрещается организовывать места сбора отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав твердых коммунальных отходов, на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов без письменного согласия регионального оператора».

С другой стороны, новый термин «отходы от использования товаров», появившийся в свежей редакции Φ 3 N^2 89, дает возможность для иных трактовок.

Теперь УК и ТСЖ вправе организовать сбор тары от напитков и бытовой химии, а также упаковочного картона вне контейнерной площадки по своему усмотрению. Не стоит серьезно рассчитывать заработать дополнительно на продаже вторсырья. Но при должном рвении УК смогут сократить расходы на вывоз ТКО и получить одобрение своих жильцов. Плюсом такого механизма может быть неограниченное привлечение частного малого и среднего бизнеса, а также компаний, реализующих расширенную ответственность производителя. Минусом – нежелание УК связываться с трудоемким процессом, обязанности для которого не предусмотрены.

Удручает также пренебрежение федеральных органов власти, задействованных в разработке поправок,

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

к отдельному сбору (накоплению) пищевых отходов от населения. Уже несколько лет говорится о том, что непопадание в категорию ТКО органических отходов позволяет сохранить качество вторичного сырья и вернуть в хозяйственный оборот гораздо большее его количество. Однако ни сам $\Phi 3 \ N^2 \ 89$, ни проект Постановления Правительства «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем», о котором пойдет речь далее, не выделяют пищевые отходы в отдельную категорию и не задают вектор на их раздельный сбор (накопление).

3. Переименование «раздельного сбора» в «раздельное накопление» рождает еще одну коллизию, связанную с частотой вывоза раздельно накопленных отходов.

Если раздельно накопленные отходы — это ТКО, то вывозить их следует ежедневно или раз в три дня в зависимости от температуры (п. 2.2 СанПиН 42-128-4690–88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест»). Если же все-таки это накопление, то (согласно Φ 3 N° 89) отходы можно не вывозить до 11 месяцев.

- 4. Все вышеперечисленные противоречия сущая мелочь по сравнению с тем, что организация раздельного накопления отходов по-прежнему не вменена в обязанность региональных властей. В этих условиях право накапливать вторсырье раздельно и передавать его на переработку, задекларированное для УК и ТСЖ, вступает в противоречие с правом регионального оператора не разрешить это делать либо разрешить на условиях, невыгодных для управляющих компаний.
- **5.** Поправками не предусмотрено никаких инструментов экономического стимулирования населения для раздельного накопления отходов и нет никаких указаний, что такие инструменты должны быть разработаны в подзаконных актах. В настоящий момент нет никаких предпосылок, что жители увидят в своих квитанциях разницу в оплате вывоза раздельно накопленных и смешанных отходов.
- 6. Закон отменил исчисление и взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) при размещении твердых коммунальных отходов за 2016 и 2017 годы. Отмена НВОС за два года означает, что денег, которые могли бы пойти на природоохранную деятельность из бюджета РФ, в том числе на ликвидацию несанкционированных свалок, будет собрано значительно меньше.

Но есть и хорошие изменения.

Теперь статус регионального оператора присваивается на срок «не более 10 лет». Ранее он присваивался на срок «не менее 10 лет».

Закреплена приоритетность направления обработки и утилизации отходов при распределении средств экологического сбора (п. 11 ст. 24.5 ФЗ № 89), поэтому мусоросжигание и захоронение не должны получить финансирование из средств экологического сбора. В то же время считаем, что развитие инфраструктуры раздельного сбора отходов ошибочно не попало в категорию приоритетных дотируемых мероприятий, и это будет тормозить развитие отрасли.

Территориальные схемы обращения с отходами теперь должны пройти общественные обсуждения (п. 4 ст. 13.3). Но процедура обсуждений пока непонятна. Также исключено положение об обязательном согласовании схем с соответствующими территориальными органами уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти (ранее таким органом являлся Росприроднадзор).

Проект постановления Правительства РФ «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких

схем», обсуждаемый на сайте http://regulation.gov.ru/projects#npa=77979 в феврале 2018 года, содержит довольно мало положительных изменений, и если его примут в таком виде, территориальные схемы и вовсе окажутся без «руля и ветрил», ибо общественные обсуждения территориальных схем по процедуре, изложенной в документе, не смогут оказать существенного влияния ни на содержание территориальных схем, ни на соблюдение региональными властями иерархии методов обращения с отходами в сопутствующих территориальным схемам нормативных правовых актах.

Это лишь некоторые комментарии к содержанию законопроекта. Из всего вышесказанного напрашивается следующий вывод. Власти породили институт регионального оператора, который вовсе не собирается внедрять раздельный сбор (накопление) отходов. А теперь пытаются хоть как-то вывести вторсырье из-под юрисдикции регионального оператора, чтобы «развязать руки» тем, кто хочет развивать раздельный сбор (накопление) отходов.

Власти идут на поводу у крупного бизнеса, желающего зарабатывать деньги на производстве и эксплуатации оборудования для сортировки и сжигания отходов, а также на получении приоритетной государственной поддержки таких методов обращения с отходами.

Пользуясь несовершенством законодательства и отсутствием ответственно-

сти за содержание разрабатываемых документов, региональные власти сплошь и рядом манипулируют понятиями и терминами, протаскивают аффилированные к ним бизнес-структуры для работы в «мусорной» отрасли и даже возводят финансовые интересы таких компаний в ранг госполитики. На каждом шагу мы видим примеры, когда под видом раздельного сбора отходов власти преподносят населению строительство сортировок для смешанных отходов (заменяют менее приоритетным способом более приоритетный), а также смешивают понятия «утилизация» и «термическое обезвреживание», предлагая россиянам «энергетическую утилизацию отходов» как панацею от новых полигонов. В подавляющем большинстве территориальные схемы наполнены планами по строительству «мусороперерабатывающих предприятий», основными технологиями которых являются автоматизированная сортировка смешанных отходов (обработка) и их сжигание (обезвреживание).

Действия федеральных и региональных надзорных органов рассогласованы, что влечет за собой опасность коррупции на местах. Сами же региональные надзорные органы, транслирующие отличную от федерального органа позицию, не несут никакой ответственности за ошибочные трактовки и их последствия для бизнеса.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

по совершенствованию законодательства в области обращения с отходами, направленные на развитие системы сбора вторсырья от населения и его переработки:

- **1.** Обозначить раздельное накопление отходов не только как приоритетный способ обращения с отходами, но и закрепить как обязательный. В обязанности региональных властей включить разработку мероприятий по стимулированию раздельного сбора отходов, переработки, а также по привлечению малого и среднего бизнеса.
- **2.** Вывести вторсырье из понятия «твердые коммунальные отходы».
- **3.** Предусмотреть принципы учета отходов V класса опасности, снижения образования отходов (за счет предотвращения образования отходов вообще или за счет перевода бывших отходов во вторсырье либо использования бывших своих отходов в производстве новой продукции).
- **4.** Разработать инструменты экономического стимулирования для населения при осуществлении раздельного

- накопления отходов в нескольких вариантах (многоквартирные дома, частные домохозяйства).
- 5. Закрепить необходимость разработки и внесения в территориальные схемы обращения с отходами целевых показателей: 1) по уровню собираемости от населения вторичного сырья на контейнерных площадках, в том числе пищевых отходов; 2) по уровню обеспеченности населения возможностями для сбора вторсырья, в том числе пищевых отходов.
- 6. Зафиксировать в КоАП ответственность профильных органов власти за нарушение требований законодательства в части соответствия содержания разрабатываемых нормативных правовых актов основным направлениям государственной политики в области обращения с отходами, а также за отсутствие требуемых законодательством нормативных правовых актов в области обращения с отходами.













Лесные отношения: сложно и нелогично

Некоторые важнейшие изменения в российском лесном законодательстве

АЛЕКСЕЙ ЯРОШЕНКО, Гринпис России

Современное российское лесное законодательство – самое нестабильное в истории нашей страны. Ныне действующий Лесной кодекс РФ, принятый в конце 2006 года, за одиннадцать с небольшим лет своего существования менялся уже 39 раз – 38 наборов поправок были внесены федеральными законами и одна – постановлением Конституционного суда. Крупные изменения Лесного кодекса, как правило, вызывают волну «лесного» нормотворчества, включающего как разработку новых отраслевых

актов, так и приведение старых в соответствие с изменившимся кодексом. Аналогичная волна вызывается изменением структуры органов управления лесами (правовые акты, утверждавшиеся ранее приказами Минсельхоза и Рослесхоза, с теми или иными изменениями переутверждаются приказами Минприроды), а также принятием отраслевых документов стратегического планирования.

Эти волны, возбуждаемые разными источниками, усиливают либо ослабляют друг друга и формируют очень сложную и

нелогичную систему постоянных изменений в российском лесном законодательстве. В этом нормотворческом хаосе можно выделить несколько крупных направлений, соответствующих тем или иным концептуальным идеям. Границы этих направлений обычно условны, принимаемые правовые акты часто имеют мало общего с тем, что задумывалось и декларировалось изначально. Тем не менее выделить эти направления полезно для систематизации происходящих в российском лесном законодательстве изменений.



Фото: pxhere.com

Интенсификация использования и воспроизводства лесов

Одной из главных тем в современном российском «лесном» нормотворчестве является интенсификация использования и воспроизводства лесов. Идейной основой этой темы служит разработанная Санкт-Петербургским НИИ лесного хозяйства «Концепция интенсивного использования и воспроизводства лесов». С одной стороны, у концепции пока нет ясного правового статуса - максимум, что она пока заслужила, это одобрение на совещании у замминистра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководителя Федерального агентства лесного хозяйства И. В. Валентика 29 мая 2015 года (соответствующая редакция концепции размещена на сайте СПбНИИЛХ). С другой стороны, в соответствии с этой концепцией разрабатываются новые редакции важнейших лесохозяйственных правовых актов, из которых три уже были утверждены и вступили в силу. В частности, Минприроды России утверждены новые Правила заготовки древесины (приказ от 13.09.2016 № 474), Правила лесовосстановления (приказ от 29.06.2016 № 375) и Правила ухода за лесами (приказ от 22.11.2017 № 626). Готовятся изменения порядка исчисления расчетной лесосеки, возрастов рубок, требований к разработке лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков, лесных планов.

При правильной организации лесного хозяйства интенсивность воспроизводства и выращивания лесов и интенсивность их использования в длительной перспективе неразрывно связаны друг с другом: сколько и какой древесины получилось вырастить — столько и такой древесины можно использовать. Однако, поскольку воспроизводство и выращивание леса представляет собой очень длительный процесс, связь эта характерна именно для длительных периодов времени — нескольких десятилетий и более. В краткосрочной перспективе лесозаготовитель пользуется теми лесами, кото-

рые выросли сами или были выращены людьми по старым правилам и нормам, а теми, что выращиваются сейчас или будут выращиваться в ближайшие годы по новым правилам и нормам, – будут пользоваться другие лесозаготовители через многие годы или десятилетия. Поэтому в краткосрочной перспективе интенсификация использования лесов (получение той древесины, которая в них уже есть) и интенсификация воспроизводства лесов (выращивание той древесины, которую можно будет использовать через несколько десятилетий) – это разные процессы.

Простой и естественной связи между ними нет: наличие того, что можно срубить в лесу прямо сейчас, напрямую не зависит от того, что в этом лесу может быть выращено через несколько десятков лет. Эту связь можно установить искусственно, на законодательном уровне — однако в рамках концепции и основанных в соответствии с ней нормативных правовых актов этого сделать не



У лесопользователей есть интерес к более интенсивной заготовке древесины, но нет интереса к качественному ведению лесного хозяйства, направленному на воспроизводство лесов.



Фото: Calibas, wikimedia.org

удалось. Фактически изменения, направленные на интенсификацию использования лесов, и изменения, направленные на интенсификацию воспроизводства лесов, реализуются в них независимо друг от друга. И это ведет к сохранению нынешней ситуации, при которой у лесопользователей есть интерес к более интенсивной заготовке древесины, но нет интереса к качественному ведению лесного хозяйства, направленному на воспроизводство лесов.

Важнейшим нововведением, связанным с реализацией концепции, стало выделение модельных лесных районов, для которых предусматриваются собственные требования, существенно отличающиеся от требований для остальной территории страны. Правилами ухода определены лесохозяйственные нормативы для трех таких районов - Двинско-Вычегодского, Балтийско-Белозерского и Среднеангарского таежных лесных районов, Правилами лесовосстановления - для одного (Двинско-Вычегодского). Для модельных лесных районов вводится принципиально новая система требований к проведению коммерческих рубок ухода - прореживаний и проходных рубок, позволяющая проводить эти рубки со значительно более высокой интенсивностью, чем ранее. В сущности, в модельных лесных районах вводится «скандинавская» система высокоинтенсивных коммерческих рубок ухода в насаждениях, не достигших возраста спелости. Проблема состоит в том, что в скандинавских странах эти высокоинтенсивные коммерческие рубки ухода проводятся в специально выращиваемых насаждениях, сформированных более ранним некоммерческим уходом, у нас же эти рубки в большинстве случаев будут проводиться в неухоженных и неподготовленных лесах. Во многих случаях это неизбежно приведет к снижению устойчивости и продуктивности остающихся после рубок насаждений, а иногда и к их распаду.

Еще одним важным нововведением стало расширение понятия «лесовосстановление» (причем не только для модельных районов, но и для территорий по всей стране). Теперь одним из видов «лесовосстановления» является «естественное лесовосстановление вследствие природных процессов», то есть фактически оставление вырубленных площадей на произвол судьбы. Места, где это допускается, должны быть определены в лесохозяйственных регламентах и проектах освоения лесов, но этот вопрос, скорее всего, будет легко решаться на уровне взаимодействия между конкретными лесопользователями и органами управления лесами. Конечно, нововведением это можно назвать только с правовой точки зрения, поскольку в действительности основная часть вырубленных площадей в таежной зоне и так «восстанавливается» исключительно этим способом.

Кроме того, новые Правила ухода за лесами вернули некоторые виды рубок, которые официально классифицируются как уход, но в реальности представляют собой полные аналоги коммерческих рубок, связанных с заготовкой древесины в спелых и перестойных насаждениях, – так называемые рубки обновления, рубки переформирования, рубки реконструкции и рубки сохранения. Это те самые рубки, с которыми в 1990-е годы было связано наибольшее количество конфликтов и скандалов в наиболее густонаселенных регионах страны и которые чаще всего использовались для обхождения запретов и ограничений на заготовку древесины в защитных лесах и на особо охраняемых природных территориях. Конечно, установленные сейчас запреты и ограничения в защитных лесах далеко не всегда разумны, но и предусмотренный новыми Правилами ухода способ обхождения этих запретов назвать разумным тоже никак нельзя. Положительным моментом является то, что в защитных лесах для проведения этих видов рубок потребуется составлять специальные проекты и размещать их для всеобщего ознакомления в Интернете как это сейчас делается с документами, обосновывающими проведение санитарных рубок.

Поскольку главный документ, разработанный в рамках концепции интенсификации, – новые Правила ухода за лесами – вступил в силу только 5 января 2018 года, о какой-либо устоявшейся практике применения новых правил говорить пока рано. Потребуется два-три года, чтобы эту практику в полной мере оценить и обобщить, а пока перспективы не выглядят оптимистично.

Лесная амнистия

31 июля 2017 года был официально опубликован и вступил в силу Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», больше известный как закон о «лесной амнистии». Закон предусматривает прощение тех, у кого в собственности в силу разных причин оказались земельные участки или их части из состава бывших земель лесного фонда (которые согласно статье 8 Лесного кодекса РФ должны находиться в федеральной собственности, а также согласно статье 11 Лесного кодекса РФ быть открытыми для свободного и бесплатного посещения).

При подготовке этого закона законодатели смешали добросовестных собственников - тех, чьи участки оказались на землях лесного фонда в силу некриминальных причин (например, на землях, ранее предоставленных для размещения лесных поселков, пионерлагерей, домов отдыха и т. д.) или пересеклись с землями лесного фонда из-за хаоса в государственном земельном учете, и тех, кто получил куски государственной лесной собственности в результате разнообразных мошеннических схем. В итоге право собственности на многие земельные участки, выведенные из собственности Российской Федерации и из общего пользования граждан криминальным образом, будет теперь легализовано.

Вообше этот закон очень сложный. мутный и противоречивый – ко второму и третьему чтениям в Госдуме он готовился в спешке и на серьезную правовую экспертизу того, что получилось, времени у законодателей явно не было. Прошло уже больше восьми месяцев со дня вступления его в силу, но пока до конца непонятно, как он будет работать. С большой вероятностью он может привести даже к большему хаосу в учете лесных участков, чем было раньше (особенно с учетом того, что почти три четверти земель лесного фонда лишь номинально находятся в собственности Российской Федерации, но не имеют точных границ, поставленных на государственный кадастровый учет). Как бы то ни было, закон позволит завершить огромное количество разнообразных схем по выводу лесных участков из государственной собственности и из общего пользования российских граждан и станет, по-видимому, ключевым элементом одной из крупнейших земельных афер начала XXI века.

По данным, представленным замминистра экономического развития РФ руководителем Росреестра В. В. Абрамченко на слушаниях по проекту закона 16 марта 2017 года в Госдуме, количество подтвержденных пересечений участков земель лесного фонда с землями других категорий составляло 377 тыс., а общее количество, оценочно, - около 1,5 млн. По данным, озвученным на итоговом заседании коллегии Росреестра, с момента вступления закона в силу в августе 2017 года по состоянию на 1 января 2018 года отмечено около 2,7 тыс. случаев применения «лесной амнистии». Таким образом, абсолютное большинство случаев применения «лесной амнистии» еще впереди.

Контроль за оборотом древесины

Федеральным законом от 28.12.2013 № 415-ФЗ «О внесении изменений

в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в России была введена система контроля за оборотом древесины и некоторых важнейших видов лесной продукции. Несмотря на то, что со времени принятия этого закона прошло уже около пяти лет, система до сих пор в полной мере не устоялась. Основными нововведениями, связанными с этим законом, стали Единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС) учета древесины и сделок с ней и система сопроводительных документов на перевозку древесины.

Изначально ЕГАИС позиционировалась как эффективное средство для охраны лесов от незаконных рубок предполагалось, что она хотя бы отчасти смягчит последствия уничтожения обходной системы охраны лесов после принятия Лесного кодекса РФ в 2006 году. Первые годы применения этой системы показали, что на масштабы незаконных рубок повлиять она практически не может. Связано это с тем, что при предоставлении лесных участков в пользование (в частности, в аренду) имеющаяся на этих участках древесина учитывается очень приблизительным образом - обычно по материалам лесоустройства с давно истекшим сроком давности и результатам глазомерной таксации. Установленный объем заготовки древесины по лесным участкам, как правило, не обеспечивается имеющимися на этих участках экономически доступными лесными ресурсами, а это в большинстве случаев создает значительный зазор между тем, что разрешеНесмотря на то, что непосредственно на ситуацию с незаконными рубками контроль за оборотом древесины и некоторых видов лесной продукции повлиять не может, система ЕГАИС позволяет заинтересованным сторонам получить информацию о том, какие именно организации вовлечены в те или иные лесные сделки, затрагивающие те или иные лесные участки. И в некоторых случаях это оказывается полезным для выявления виновников некоторых нарушений.

Законопроект о недревесной древесине

Важным планируемым нововведением. которое может прямо или косвенно затронуть интересы многих людей, является отнесение валежника (сухих деревьев или их частей, лежащих на земле) к недревесным лесным ресурсам. Соответствующий законопроект - № 116620-7 «О внесении изменений в статью 32 Лесного колекса Российской Федерации (в части отнесения валежника к недревесным лесным ресурсам)» - был принят Госдумой в первом чтении 7 февраля 2018 года. Примечательно, что это уже четвертый законопроект на эту тему, внесенный в Думу за последние два года, и после него был внесен пятый.

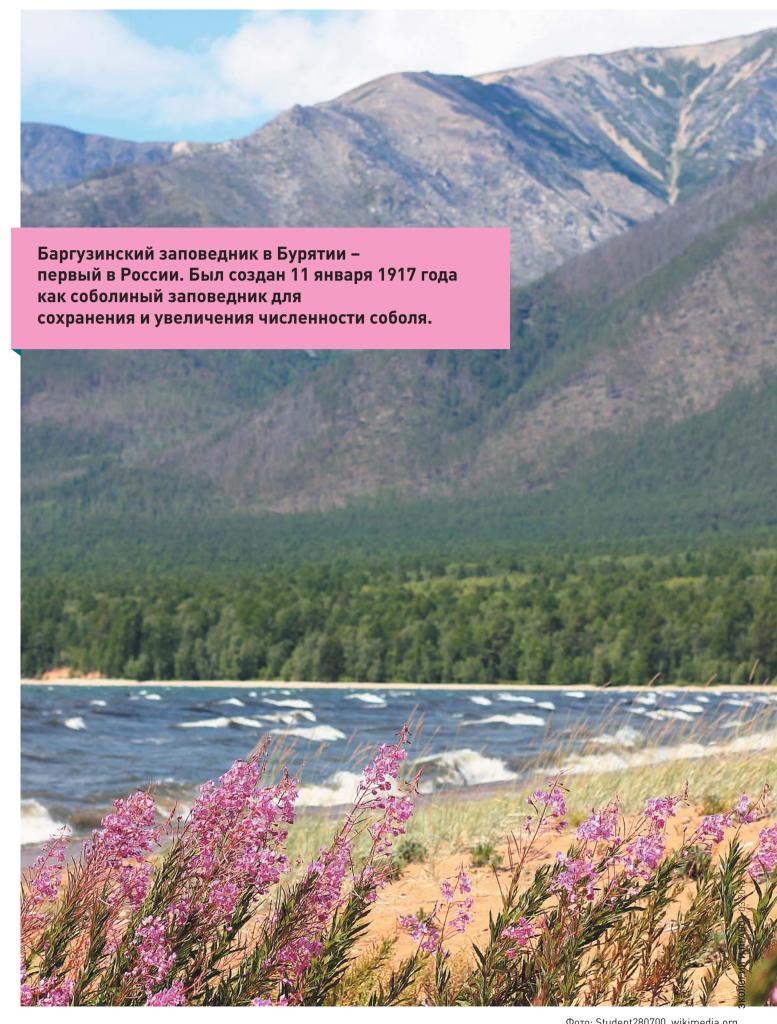
Сейчас формально у граждан нет права заготавливать и использовать в лесу даже мертвую древесину на дрова – а нужно это не только жителям сельских поселений и дачникам, но и туристам, рыбакам, охотникам, сборщикам грибов и ягод, работникам разнообразных экспедиций (то есть тем, кто использует дрова для костров и т. д.). В большинстве случаев

Новый закон позволит завершить огромное количество разнообразных схем по выводу лесных участков из государственной собственности и из общего пользования российских граждан

но рубить – и что реально имеет смысл рубить при имеющемся спросе на древесину. Этот зазор в масштабах лесной отрасли настолько велик, что позволяет легализовать практически любые объемы «ворлеса» – древесины незаконного или сомнительного происхождения. Есть и другие способы и механизмы легализации незаконно заготовленной древесины до ее учета в ЕГАИС; кроме того, значительная часть древесины перерабатывается и используется на местном уровне и вообще не проходит через пункты, где ее оборот можно как-либо проконтролировать.

самовольная заготовка дров, конечно, вроде бы не приводит ни к каким последствиям, но может и привести – ситуации бывают разные.

В рамках нынешнего лесного законодательства, содержащего огромное количество избыточных запретов и ограничений, депутаты не нашли более простого способа дать людям возможность бесплатно собирать мертвую древесину на дрова, чем объявить эту мертвую древесину «недревесным лесным ресурсом». Звучит, конечно, смешно – но, видимо, лучше решить проблему таким безумным способом, чем не решить никак.





Законы заповедной зоны

Непростая экономическая ситуация в стране ведет к серьезному ослаблению законодательной защиты заповедных территорий

МИХАИЛ КРЕЙНДЛИН, Гринпис России

5 января 2016 года Указом Президента РФ № 7 2017 год был объявлен Годом экологии. А немногим ранее, 1 августа 2015 года, Президент РФ подписал Указ № 392 о проведении в 2017 году в России Года особо охраняемых природных территорий. И это не случайно: ровно 100 лет назад, 11 января 1917 года, в разгар Первой мировой войны и в предчувствии назревающих революционных потрясений, правительство Российской империи сочло возможным и важным создать первый в России заповедник — Баргузинский на Байкале. Так или иначе, но именно с этой даты ведет свой отсчет история уникальной заповедной системы России, не имеющей равных в мире.

Природная ценность или коммерческий ресурс?

Заповедная система выполняет важнейшую роль в сохранении биологического разнообразия и поддержания экологической стабильности многих регионов нашей страны. Абсолютное большинство редких исчезающих видов растений и животных сохранилось именно благодаря особо охраняемым природным территориям (ООПТ). Многие российские ООПТ включены в границы объектов Всемирного наследия ЮНЕ-СКО и имеют не только российское, но и международное значение.

Важнейшим законодательным актом, регулирующим отношения в области организации, охраны и использования ООПТ, является Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», принятый Госдумой в 1995 году. ООПТ могут находиться в федеральной, региональной или муниципальной собственности. Различают следующие категории ООПТ: государственные природные заповедники, национальные и природные парки, природные заказники и памятники природы, а также дендрологические парки и ботанические сады. По состоянию на 2013 год в России насчитывается более 13 000 ООПТ, общая площадь которых, с учетом морских акваторий, превышает 200 миллионов гек-

Сейчас заповедная система России переживает трудные времена. В последние годы тяжелая экономическая ситуация привела к развалу государственных служб и учреждений по охране животного мира, росту браконьерства, прекращению научных исследований живой

природы. А между тем заповедные территории остались фактически последними убежищами редких видов.

К сожалению, объявленный Год особо охраняемых природных территорий не изменил ситуацию к лучшему. В последние годы органы власти различных уровней приняли большое количество решений, направленных как на разрушение ООПТ России (изменение границ, изъятие территорий, вовлечение в интенсивную хозяйственную деятельность отдельных ООПТ), так и на ослабление законодательной защиты системы ООПТ в целом.

Власти и представители бизнеса попрежнему видят в ООПТ не земли и водоемы, имеющие историческую, культурную или природную ценность, не природные зоны, где произрастает множество редких растений или водятся уникальные виды животных, а исключительно участки (земельные и водные) для своих нужд, «неоправданно», с их точки зрения, выведенные из хозяйственного использования. И стараются любыми способами их заполучить - за счет ослабления режима или уменьшения площади ООПТ. А чтобы узаконить такие действия, пытаются существенно снизить строгость законодательства, защищающего заповедные территории.

Общие проблемы ООПТ

Среди общих проблем ООПТ можно выделить несколько основных.

Во-первых, это законодательные про-

 отсутствие в федеральном законодательстве порядка охраны ООПТ и отсутствие в большинстве регионов законодательных норм, восполняющих этот пробел;

- неопределенность законодательных норм, определяющих режим охраны ООПТ (кроме заповедников и национальных парков);
- неопределенность норм, связанных с резервированием земельных участков на ООПТ:
- недостаточная проработанность законодательных норм, обеспечивающих права государственных инспекторов по охране окружающей среды на ООПТ регионального значения;
- отсутствие четкого законодательного установления возможности наделения полномочиями по государственному надзору в сфере организации и функционирования ООПТ регионального значения государственных бюджетных учреждений;
- попытки ослабления законодательной защиты ООПТ.

Во-вторых, это проблемы управления:

- отсутствие надлежащего обеспечения природоохранными органами многих субъектов РФ эффективного контроля за состоянием ООПТ регионального значения:
- отсутствие специализированных структур управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима);
- отсутствие документов на ООПТ (положений, паспортов), невнесение ООПТ в сведения государственного кадастра недвижимости и неучет ООПТ или их режима в документах территориального планирования, материалах лесоустрой-

над задачами обеспечения сохранности ООПТ;

- невыполнение планов по развитию сети ООПТ;
- ослабление кадрового состава как на уровне органов управления, так и на уровне руководства конкретных территорий.

Законодательный маятник

Попробуем проиллюстрировать на примерах некоторые из наиболее значимых проблем, имевших место в период с момента издания указа президента о проведении Года особо охраняемых природных территорий до конца 2017 года в части попыток изменения законодательства, регулирующего использование и охрану ООПТ.

В сентябре 2015 года Правительство РФ внесло в Госдуму поправки к Федеральному закону № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации», уже принятому в первом чтении в декабре 2014 года.

Поправки разрешают менять границы любых ООПТ, включая заповедники, «в случае исключения из их состава земель или земельных участков, использование которых в соответствии с разрешенным использованием невозможно в связи с утратой ими особого природоохранного, научного и иного особо ценного значения». Эти поправки создают сразу два механизма изъятия приглянувшихся хозяйственникам или важным

угрозой согласятся подписать документы, свидетельствующие об «утрате особого природоохранного, научного или иного особо ценного значения» тем или иным участком внутри ООПТ.

Почти 40 тысяч граждан потребовали отказаться от принятия этого законопроекта¹ и в результате он принят не был.

Кстати, в 2013 году аналогичный законопроект уже вносился в Госдуму, но после массовых протестов граждан даже не был рассмотрен.

Следующий пример. 21 октября 2015 года Госдума приняла в первом чтении проект Федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который фактически отменял возможность изъятия земель заповедников и национальных парков².

Этот законопроект принят во исполнение поручения Президента РФ от 31.01.2014 № Пр-210, которым президент поручал правительству принять законопроект, обеспечивающий «усиление правового режима государственных природных заповедников и нацпарков, включая запрет на изъятие земельных участков и лесных участков, расположенных в границах этих особо охраняемых природных территорий».

Однако уже в декабре 2015 года Госдума попыталась внести в этот законопроект пункт, разрешающий изменение границ национального парка «Югыд ва» с целью добычи золота (ранее его добычу запретил Верховный Суд по иску Гринпис России). После того как граждане России вступились за парк³, это решение также не прошло⁴.

Другой пример. Госдума шестого созыва на своем предпоследнем заседании 22 июня 2016 года приняла во втором чтении проект Федерального закона № 1008726-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵. Уже 3 июля он был подписан президентом (Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ).

Согласно статье 1 этого закона пункт 2 статьи 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» дополняется следующим положением: «В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации биосферные полигоны могут быть созданы на части территории государственных природных заповедников».

Одна из главных проблем – явный приоритет задач реализации природоразрушающих проектов на ООПТ над задачами обеспечения сохранности ООПТ

ства, разрабатываемых лесных планах субъектов РФ, лесохозяйственных регламентах (в большинстве тех документов, которые доступны сейчас, в нарушение Лесного кодекса региональные ООПТ не отнесены к соответствующей категории защитных лесов);

– явный приоритет задач реализации природоразрушающих проектов на ООПТ (добыча полезных ископаемых, строительство линейных объектов)

сановникам участков из заповедных территорий:

- во-первых, через вандализм участок сначала можно тем или иным образом повредить (например, устроить на нем лесной пожар), а потом изъять из ООПТ под расчистку, застройку или добычу полезных ископаемых;
- во-вторых, через фальсификацию документов – всегда можно найти «экспертов», которые за вознаграждение или под

¹ Cm.: https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.client.id=1863&ea.campaign.id=41645&ea.tracking.id=blog-0911.

² Cm.: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=826412-6&02.

³ Cm.: https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.campaign.id=46448&ea.client.id=1863&ea.tracking.id=news_0210.

⁴ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/02-10-nazpark.

⁵ См.: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=1008726-6&02.

При этом согласно принятым ранее поправкам в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 10) на специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается правительством Российской Федерации для каждого биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника.

Земельные участки, необходимые для осуществления деятельности, указанной в пункте 4 этой статьи, могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

Однако данная норма касалась только территорий, присоединяемых к границам заповедников. Теперь же в границах любого биосферного заповедника может быть выделен биосферный полигон, на котором допускается строительство любых туристических и спортивных объектов вместе с соответствующей инфраструктурой (гостиницы, канатные дороги, ЛЭП, горнолыжные трассы, поля для гольфа и т. д.), а территория под этими объектами может быть передана в аренду.

Еще один пример. В октябре 2016 года Минприроды подготовило и разместило для общественного обсуждения поправки в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», которые разрешали изымать любые земли любых заповедников и национальных парков, какую бы ценность они ни представляли, без каких-либо оснований «по отдельным решениям президента». Гринпис России считает, что такие поправки противоречат Конституции.

Гринпис обратился к сторонникам с предложением голосовать против этого законопроекта на сайте regulation.gov.ru⁶. И люди так активно принялись голосовать «против», что лоббистам застройки заповедников пришлось подключить

специальную программу-робота, которая начала накручивать голоса «за»⁷.

Тем не менее законопроект так и не был внесен, а Минприроды было вынуждено пригласить НПО для переговоров. Однако угроза его принятия пока еще не снята.

Показателен и такой пример – касающийся поправок к упомянутому проекту Федерального закона № 826412-6. 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.

Любой земельный участок в границах государственного природного заповедника может быть изъят и предоставлен в частную собственность в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ.

И хотя прямой нормы, допускающей это, в Земельном кодексе нет, она может появиться в любой момент (отследить это практически невозможно). Кроме того, при большом желании и серьезном административном ресурсе такие решения могли бы быть приняты и в рамках действующего законодательства.

Гринпис России организовал сбор подписей под обращением к президенту против принятия этого законопроекта⁸. После того как лично президенту было передано более 15 тысяч подписей граждан, Минприроды внесло изменения в поправки, исключающие возможность приватизации земель заповедников⁹.

ления ООПТ как на федеральном, так и на региональном уровне крайне неэффективна. В последние годы деятельность Минприроды России в значительной степени направлена на разрушение системы особо охраняемых природных территорий.

К таким же выводам пришла и Генеральная прокуратура $P\Phi$ после многочисленных проверок ООПТ в разных регионах в прошлом году.

Для исправления ситуации и в целях повышения эффективности осуществления государственного экологического контроля, отмены дублирования функций и снижения количества нарушений в этой сфере необходимо создание независимого (непосредственно подчиняющегося правительству или президенту РФ) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего в полном объеме функции государственного надзора в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, включая функции государственного управления и надзора в области организации и функционирования ООПТ федерального значения и государственного надзора за всеми ООПТ, с численностью, достаточной для осуществления указанных функций, и передачей в его ведение соответствующих федеральных государственных учреждений, осуществляющих управление ООПТ, необходимых для исполнения указанных функций.

Также необходимо развивать общественный контроль за состоянием и соблюдением режима наиболее ценных и значимых ООПТ региона, как федеральных, так и региональных. И привлекать к этому активных людей на местах. Опыт

Существующая система управления ООПТ как на федеральном, так и на региональном уровне крайне неэффективна

Общественный контроль

К сожалению, все эти примеры свидетельствуют о том, что российские власти и близкие к ним коммерсанты продолжают надеяться получить возможность использования российских ООПТ для своих нужд. А это значит, что попытки реформирования законодательства об ООПТ будут возникать снова и снова.

Из всего вышесказанного также следует, что существующая система управ-

Московской и Ленинградской областей, Алтайского края и других регионов показывает, что это может принести хорошие результаты.

Хочется надеяться, что в будущем президент и правительство откажутся от попыток ослабления законодательства об ООПТ и сформируют новую систему управления, которая обеспечит российским ООПТ необходимую правовую защиту.

 $^{^{\}rm 6}$ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/10-26-oopt.

⁷ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/11-01-oopt.

Example 2 Cm.: https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.client.id=1863&ea.campaign.id=80138&ea.tracking.id=news_1109&utm_source=site&utm_medium=news&utm_campaign=private_areas&utm_content=news_0911.

⁹ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2017/oopt-1206.



Борьба с захватами: теория и практика

Возможно ли решение проблемы незаконного захвата берегов и лесов?

ИРИНА АНДРИАНОВА, движение «Открытый берег»

О том, что проблема незаконного захвата берегов и лесов существует и разрастается, говорить, наверное, уже не надо. А также о том, что шансы решить эту проблему и в целом, и в каждом конкретном случае очень малы. Тем не менее опыт успешных кампаний по недопущению захватов (и даже по возвращению уже захваченного) существует. Активисты движений «Открытый берег» и «Против захвата озер» предлагают вашему вниманию обобщенную стратегию действий, применение которой (при условии упорства и готовности потратить много времени и сил) дает шанс на победу.

КОНЦЕПЦИЯ

Разрабатывая планы по борьбе с врагом, нужно представлять себе, что он такое. Как мы уже не раз писали (см., например, http://openbereg.ru/?p=7028), базовая причина безнаказанного захвата территорий – не столько коррупция, сколько анархия и полная импотенция власти. Если бы берега можно было захватить, лишь заплатив взятку чиновникам или встроившись в вертикаль власти, то мы, по крайней мере, знали бы конкретное место, где локализован враг (где-то в районе Кремля). Но он, к сожалению, рассеян повсюду.

Беда в том, что захватить берег или кусок леса у нас может любой, кому вздумается (лишь инерция советского законопослушания мешает это сделать каждому второму). У власти и надзорных органов просто нет силовых ресурсов, чтобы помешать даже самому слабому из захватчиков. За редким исключением, когда чей-то земельный беспредел затронул интересы более влиятельных лиц (которые в этом случае просто наймут госструктуру в качестве банды «решальщиков»), чиновники не в состоянии довести до сноса ни один незаконный объект. Это, в общем-то, объяснимо: власть опасается, что в ответ на жесткие силовые действия в отношении даже незаконной собственности она ненароком вскроет «блокиратор» на аналогичные действия со стороны общества. Причем – в любой сфере, не обязательно земельной.

Впрочем, нас сейчас интересует другое: как заставить власть пересилить свой страх и начать жестко действовать в отношении захватчиков.

Способ тут один – поселить в ней страх еще больший. Точнее, дать понять власти, что в результате бездействия она может получить более опасный «очаг общественной нестабильности», нежели в ответ на свои действия. Символом возможной социальной напряженности для власти служат, разумеется, массовые протестные акции. Однако не подумайте, что мы предлагаем народные выступления в качестве универсального рецепта разрешения земельных конфликтов. Акции протеста обязательно должны быть подкреплены параллельными победами на «бумажном поле»: необходимо добиться фиксации нарушений органами исполнительной власти, прокуратуры и/или суда. Однако без символики социальной напряженности, без страха власти за свою стабильность эти победы так и останутся на бумаге.

В свою очередь, воевать совсем без мирной – «бумажной» – составляющей тоже нежелательно. Ведь мы добиваемся торжества законности, а не грубой силы, не так ли? Да и власти приятнее уступить не агрессивному натиску, показав свою слабость, но, сделав хорошую мину при плохой игре, «согласиться» с правовыми аргументами. Поэтому «бумажная» и «полевая» работа должны идти в одной упряжке. А начинается все, как правило, с банального – отправки писем.

ИНСТРУКЦИЯ

Итак, вы стали свидетелем осуществляемого (осуществленного, планируемого) захвата либо застройки берега или леса. Сигналом этого могут быть:

- **1.** Построенный/строящийся забор, огораживающий берег или лесной участок.
- **2.** Строительные/земляные работы на берегу или на территории леса, завоз строительных материалов, появление бытовок для рабочих.
- **3.** Информация о продаже участка (участков) на берегу либо на лесной территории в Интернете или на наружных баннерах.
- 4. Подготовка градостроительной документации для легализации застройки берега или леса: проведение общественных слушаний по проекту изменений в генплан или правила землепользования и застройки поселения, в результате которых берег из рекреационной переводится в «застроечную» категорию, участок леса включается в границы поселения и т. д.
- **5.** Информация о передаче в аренду под рекреацию лесного или берегового участка, а также о процессе согласования на нем проекта «базы отдыха».

Любой из таких признаков сигнализирует чуткой душе активиста, что берег или лес либо уже захвачены, либо скоро будут захвачены. Здесь важно действовать очень быстро и одновременно – грамотно, то есть пытаться получить максимум информации о нарушении. Как это совместить? Очень просто: мы оперативно сигнализируем надзорным органам о тех нарушениях, которые уже сейчас «налицо», и параллельно отправляем запросы для получения информации, важной нам для продолжения борьбы. По возможности обе эти задачи нужно совмещать в одном письме. Необходимо быть морально готовым к тому, что одно письмо, увы, делу не поможет, и заранее настраивать себя на длительную переписку.

Если нарушения уже наличествуют (20-метровая береговая полоса или лесной участок огорожены забором либо начаты какие-то строительные или земляные работы), то:

1. Первым делом мы должны отправить заявление в природоохранную прокуратуру региона с требованием обеспечения доступа граждан к водному объекту или лесному участку. Помните о том, что право доступа на береговую полосу водных объектов общего пользования нам гарантировано ст. 6 Водного кодекса, а право доступа на участки лесного фонда – ст. 11 Лесного кодекса.

Это заявление нужно для того, чтобы спугнуть неопытного захватчика в случае, если его нарушение не подкреплено вообще никакими, даже фиговыми, бумажками (и если он пока не в курсе, что реально прокуратура не в силах серьезно его наказать). А также – чтобы с помощью прокурорской проверки побыстрее получить необходимую нам информацию о нарушении.



Фото из архива движения «Против захвата озер»

2. Кроме заявления в прокуратуру очень полезно направить аналогичные обращения в компетентные органы по надзору в сфере природопользования. В зависимости от ситуации это будет либо соответствующий региональный орган (в Ленинградской области – Комитет государственного экологического надзора), либо территориальный орган Росприроднадзора (управление или департамент). Все водные объекты, находящиеся в границах региона, поднадзорны региональному органу. Все водные объекты, расположенные в пределах одновременно двух или более регионов, поднадзорны Росприроднадзору. Лесные участки, будучи в федеральной собственности, управляются региональными властями, поэтому также поднадзорны региональному органу.

Если захват только планируется и есть время серьезно изучить нарушение, то сначала нужно:

- **3.** Выяснить, каков статус земельного участка (и в действительности, и с точки зрения захватчика), какие правоустанавливающие и разрешительные документы в отношении него имеются. Для этого:
 - а) если есть основания считать участок землей лесного фонда направляем обращение в орган исполнительной власти региона, управляющий на его территории лесным фондом РФ (например, в Ленинградской области это Комитет по природным ресурсам Правительства Ленобласти). В этом письме мы обрисовываем проблему и запрашиваем информацию о том, не относится ли осваиваемый участок к лесному фонду, находится ли он в аренде (главного пользования, то есть для заготовки древесины, под рекреацию, под охотхозяйство и т. д.), кто арендатор, какие разрешительные документы на рубку или стройку у него имеются. Просим в случае наличия нарушения принять меры против нарушителя;
 - б) если участок (берегозахват или захват территории, для застройки не предназначенной) явно не относится к лесному фонду, то необходимо обратиться с запросом в администрацию района, на территории которого обнаружено нарушение. Вы запрашиваете, каков статус участка, к какой категории земель он относится и какой вид разрешенного использования для

него определен. А самое главное – какие правоустанавливающие документы в отношении него имеются: находится ли он в собственности или аренде, и (это очень важно!) каковы его границы – по урез воды или нет; кем, когда и на основании какого нормативного акта он передан правообладателю; что он собирается там строить – частный дом или «базу отдыха». Для получения информации по статусу участка также нелишне обратиться в территориальное управление Росреестра.

Если захват уже осуществлен и ситуация не терпит промедления, то первыми выполняются π . 1 и 2.

- Не надейтесь, что вам на первую же порцию писем дадут исчерпывающие ответы. Некоторые органы (особенно этим славятся районные администрации и Росреестр) могут вообще не прислать ответ, и тогда вам придется жаловаться на их молчание в прокуратуру. Однако благодаря сетевым информационным системам вы и сами, не дожидаясь ответов, сможете получить много полезных сведений. На публичной кадастровой карте Pocpeectpa (http://pkk5.rosreestr.ru) можно самостоятельно найти интересующий вас земельный участок и узнать некоторую информацию о нем. Еще больше подробностей можно получить в онлайн-справочной Росреестра (https://rosreestr.ru/wps/portal/ online_request) и его подразделении ЕГРН (https:// rosreestr.ru/wps/portal/p/cc_present/EGRN_1). Арендаторов лесных участков можно найти в базе данных Рослесхоза (http://lesegais.ru/open-area/rent).
- 5. Когда массив информации будет собран, в повторных письмах в надзорные органы вы сможете подробно указать, какие законы в данном случае нарушены, и даже «проконсультировать» чиновников на предмет того, что им следует сделать для исправления нарушения (перечень статей Кодекса об административных правонарушениях, которые можно применить, или формулировку для иска в суд). Да-да, не удивляйтесь: часто госорганы не только ленивы и коррумпированы, но и попросту некомпетентны. Для достижения лучшего эффекта расследование правонарушения нужно проводить за них, а чиновникам представлять результаты и рекомендации.

Поскольку конкретные ситуации могут быть очень разными, мы решили на нескольких типических (и при этом реальных) историях показать стратегию и тактику борьбы.

Поселок Рощино, река Рощинка. Владелец прилегающего к береговой полосе участка решил ее (береговую полосу) захватить. Договорившись с районными властями, он заказал продажному кадастровому инженеру межевание, согласно которому ширина суши «удлинилась», и формально береговая полоса оказалась под водой. А настоящая, сухопутная бе-

реговая полоса таким образом освободилась от накладываемых законом обременений. Помимо ст. 6 Водного кодекса нарушена ч. 8 ст. 27 Земельного кодекса, запрещающая ее приватизацию. В итоге администрация Выборгского района Ленобласти продала вышеупомянутому гражданину красивый мыс на реке прямо по урез воды.

Соседка нарушителя, активист движения «Против захвата озер» Наталья Павлова, с помощью полученных кадастровых документов и межевого дела установила факт подлога. Посредством упорных действий (длительная

переписка с прокуратурой и органами исполнительной власти, пикетирование органов власти, создание резонанса в СМИ) удалось понудить прокурора Выборгского района Ленобласти подать судебный иск о признании сделки недействительной. Но и это не обеспечило бы победу, если бы Наталья не останавливала работы по строительству забора с помощью вызовов полиции. Ибо добиться сноса уже построенного крайне трудно. Прокурор также не выиграл бы дело без Натальи: она сама написала для него исковое заявление и прямо в зале суда передавала ему написанные

на бумажке «его» доводы. В результате в 2011 году сделка была аннулирована, берег возвращен муниципалитету и ныне свободен.

Поселок им. Морозова, река Нева. Глава администрации Морозовского городского поселения подделала схему правил землепользования и застройки поселения на сайте администрации, «перекрасив» рекреационную зону на берегу в участок под дачную застройку. Затем из бывших и действующих сотрудников администрации и депутатского корпуса было создано СНТ «Орешек», члены которого бесплатно получили участки на берегу. Некоторые из них – по два, пять и шесть штук сразу. В 2015 году была оформлена собственность СНТ на береговой участок 15 га, началось формирование частных участков, а также рубка деревьев и земляные работы.

Жители поселка и соседних садоводств объединились и начали активную борьбу. Пока одни вставали на пути у строительной техники, другие сообщали об этих акциях в СМИ и обеспечивали приезд тележурналистов. Параллельно «бомбардировались» письмами все контрольные и надзорные ведомства. Удалось заручиться поддержкой депутатов областного парламента. Резонанс достиг такой точки, что властям и прокуратуре неудобно было не отреагировать. Всеволожская прокуратура подала в суд иск об аннулировании всех операций с участком. Но и тут не удалось бы победить без консолидации большого количества жителей: они группой ходили на заседания суда, в результате чего судья (изначально настроенная против общественности) вынесла решение вернуть участок муниципалитету.

Поселок Цвелодубово, озеро Нахимовское. В течение 2010-2013 годов жителям и активистам движения «Против захвата озер» удалось добиться сноса нескольких секций заборов, огораживающих проход вдоль озера перед незаконным коттеджным скоплением (народное название -«Прокурорский берег»). Помимо стандартных методов (тщательная и очень грамотная переписка с чиновниками, работа со СМИ) ключевыми моментами кампании были две (на период 2013 года) акции прямого действия - проходы большой группой по берегу «сквозь» заборы с их демонтажем. В результате хозяева заборов сочли за лучшее выполнить прокурорское предписание, довершили начатый снос, и теперь проход вдоль воды открыт хотя бы у части участков.

Поселок Токсово, озеро Чайное. Всего год простоял 40-метровый кованый забор, которым хозяин дома по адресу ул. Чайное Озеро, 14 отгородил не только пляж перед своим участком, но и часть озера вдоль улицы. По просьбе граждан Комитет государственного экологического надзора Ленобласти выдал предписание о его сносе, но администрация Токсовского городского поселения не торопилась его выполнять. И тогда группе активистов движений «Против захвата озер», «Открытый берег» и жителей Токсово пришлось в июле 2011 года спилить забор. Как ни странно, больше его не восстанавливали.

Успешных кампаний было много. К сожалению, объем публикации не позволяет привести их все.

Но сейчас главное – сделать выводы: что является залогом успеха?

- 1. Большое количество вовлеченных в кампанию людей, каждый из которых выполняет какую-то свою часть работы. Либо, что бывает значительно реже, невероятная активность одного или нескольких человек.
- 2. Комбинация разножанровых действий: работа с документами, переписка с чиновниками и депутатами, участие в судебных заседаниях, а также публичные действия резонанс в СМИ, акции протеста (в том числе, если требуется, акции прямого действия).
- **3.** Начало борьбы на раннем этапе захвата, когда забор еще не поставлен, фундамент не залит, деньги не вложены и захватчик не чувствует себя уверенным на 100%.

Это не значит, что в случае уже «готового» нарушения – капитальный забор, залитый фундамент дома – ничего сделать нельзя. Просто это намного сложнее и требует вовлечения в протестную кампанию большего числа участников.

Для консультации по последующим этапам вашей антизахватнической кампании вы можете обратиться к активистам движений «Против захвата озер» (Петербург, Ленинградская область) и «Открытый берег» (Москва, Подмосковье): Aa_irochka@mail.ru; www.openbereg.ru; https://vk.com/club357750.











С 1986 года **FLS International** предлагает иностранным студентам огромный выбор языковых программ. Это – 18 уровней обучения английскому языку, от начального до продвинутого. Это – полное погружение в культуру и языковую среду Америки, путешествия и приключения. Центры FLS расположены в интересных и живописных местах: от солнечных пляжей Калифорнии до легендарных улиц Бостона.

КАМПУСЫ школы английского языка FLS INTERNATIONAL расположены в шести городах США:

- FLS International в Saint Peter's University Нью-Йорк (штат Нью-Йорк)
- FLS International Boston Commons Бостон (штат Массачусетс)
- FLS International at Chestnut Hill College Филадельфия (штат Пенсильвания)
- FLS International at Tennessee Technological University Нэшвиль (штат Теннеси)
- FLS International Las Vegas Institute Хендерсон (штат Невада)
- FLS International at Saddleback College Лос-Анджелес (штат Калифорния)
- FLS International at Citrus College Лос-Анджелес (штат Калифорния)

Школа предлагает КУРСЫ (15+ лет):

Академический английский

Высокоэффективный курс академического английского – это самый быстрый способ выучить язык. Программа предлагает 6 часов английского в день, которые включают в себя занятия по общему английскому, 2 дополнительных предмета на выбор и семинар. Эта программа разработана для тех студентов, которые планируют поступить в американский колледж или университет, а также тех, кто хочет быстро изучить английский язык.

Общий английский

Стандартный курс предлагает комбинацию из уроков по общему английскому и семинаров на различные темы, которые помогут улучшить уровень языка. Семинары включают в себя работу над произношением, дискуссионные клубы, практику в формате песен и все то, что поможет быстрее изучить английский язык.

Интенсивный английский

Интенсивный курс английского языка включает 30 уроков (25 часов) в неделю с квалифицированными преподавателями. В программу входит 3 ежедневных класса: общий английский, дополнительный предмет по конкретной тематике и семинар.

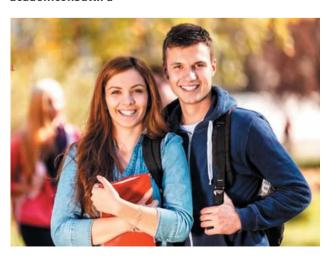
Подготовка к TOEFL/IELTS/GRE/GMAT/SAT

Обучаясь на академическом курсе, среди дополнительных предметов студенты могут выбрать 2 часа ежедневной подготовки к экзаменам. Данный курс предлагается нашей школой круглогодично. Курс подготовки к TOEFL можно выбрать в любом из наших центров, а в некоторых из них также доступны курсы по подготовке к TOEIC, IELTS, SAT, GMAT И GRE.

Приключенческие туры

Летние приключенческие туры FLS увлекательно совмещают занятия по английскому языку вместе с посещением достопримечательностей, занятиями спортом и искусством. В стоимость программ включено проживание, трансфер из аэропорта, полупансион и экскурсии. FLS предлагает множество интересных туров, таких как «Открой Калифорнию», «Лагерь Серфинга», «Лагерь Кинематографии», «Лагерь Фотографии», «Лето в Бостоне», «Открой Нью-Йорк» и многие другие!

Подбор и бронирование программы: 8-800-3333-200 academconsult.ru







Хотите поступить на программу бакалавриата или магистратуры в области юриспруденции или экологии в один из ведущих университетов мира? Компания AcademConsult поможет вам реализовать самые смелые и амбициозные планы по обучению за рубежом.

Эксперты AcademConsult уже 23 года работают в сфере образования. Вы в надежных руках. Специалисты AcademConsult помогут подобрать идеальный вариант на все программы обучения:

- среднее образование: частные и государственные школы, спортивные академии
- высшее образование: бакалавриат, магистратура, МВА, докторантура
- профессиональные курсы и стажировки
- языковые курсы за рубежом для детей и взрослых
- индивидуальное и корпоративное обучение в России и других странах

AcademConsult безупречное образование за рубежом

- 23 года опыта
- 52 страны для обучения
- 1450 зачислений в лучшие университеты мира
- Более 15 000 учебных заведений
- 100% гарантия поступления в университет

Хотите учиться за рубежом? Получите ваши варианты программ обучения сегодня:



бесплатный звонок по России: 8-800-3333-200 тел./факс: +7 (812) 3333-200 (многоканальный) моб. тел.: +7 (965) 033-2000, +7 (965) 033-2200, +7 (965) 03-000-22



academconsult.ru



info@academconsult.ru



S academconsult



ОЛОГИЯ И ПРАВО 03.201

Право на участие

Как граждане могут влиять на экологическую политику государства и решение экологических проблем

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА, фестиваль «зеленого» кино «Экочашка»

«Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей», – гласит статья 32 Конституции РФ. Кроме того, согласно статье 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Граждане могут влиять на экологическую политику государства и решение экологических проблем. Вопрос: как это право можно реализовать.

«У меня сквер вырубают рядом с домом, будут строить магазин, кто может помочь?» – пишет в Фейсбуке мой институтский товарищ Сергей. Его поддерживают сочувствующие, делают перепост. На просьбу о помощи Сергей получает советы: узнать, когда общественные слушания по проекту, подключить к проблеме журналистов, обратиться за помощью к местным депутатам. Насколько же механизмы общественного участия работают? Вместе с экспертами разбирался журнал «Экология и право».

Послушаем общество

Общественные палаты, общественные слушания, общественные акции, общественные приемные, общественные обсуждения – механизмы, которое предусмотрены законодательством.

Самый известный механизм участия граждан в принятии решений – общественные слушания. Они могут проводиться по любым вопросам местного самоуправления. Объявления об общественных слушаниях чаще всего можно увидеть на дверях в подъездах домов – как приглашение жителей к участию в управлении.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» называет участие граждан в обсуждении различных вопросов, которые затрагивают интересы широкого круга лиц, общественными, или публичными, слушаниями.

Слушания проводятся по проектам генеральных планов, правил землепользования, застройки и благоустройства, планировки и межевания территории. Основанием для их проведения служит Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Если говорить об экологии, то граждане могут воспользоваться своим правом участия – в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Согласно этому документу общественные и некоммерческие организации могут организовывать общественные (публичные) слушания по вопросам, касающимся сохранения природы.

Для того чтобы участвовать в общественных слушаниях, достаточно прийти на них.

Общественная оценка

Предотвратить экологический ущерб, к которому может привести новое строительство, должна процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). ОВОС - это один из разделов проекта, который рассматривается при принятии решения о возведении новых объектов. «Один из механизмов участия граждан в принятии экологических решений - процедура ОВОС, - говорит юрист Всемирного фонда дикой природы (WWF) России Екатерина Хмелева. - Есть положение об оценке воздействия на окружающую среду. Все компании, которые ведут строительство, обязаны проводить общественные слушания в рамках ОВОС».

Основным действующим нормативным документом, в котором прописаны все этапы общественного участия в процедуре ОВОС, остается Положение об ОВОС (Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372). Однако компании пользуются пробелами и противоречиями в законах и не всегда проводят общественные слушания или проводят их с удобным для себя результатом. Между тем общественные обсуждения в рамках ОВОС могут быть полезны для застройщиков.

Заместитель председателя Комитета спасения Печоры Иван Иванов рассказал, что на публичных слушаниях по обустройству нефтяной скважины на месторождении им. А. Алабушина местные жители предупреждали, что скважина расположена в пойме реки и будет затоплена при разливе. Но проектировщики не восприняли всерьез это замечание и не изменили своих планов. В результате во время бурения скважину затапливало, а в апреле 2017 года она загорелась. По мнению Иванова, консультации с жителями могут привести не только к противостоянию, но и улучшить проект.

Общественные слушания также помогают избежать отмены проекта из-за протестов местного населения. В качестве примера Иванов приводит попытку компании «ЛУКОЙЛ» построить шламохранилище в одном из отдаленных районов Коми: «Общественные слушания были якобы проведены, но реально в них участвовали четыре человека из местного населения. Строительство началось, и тут же начались стихийные акции в соседних деревнях. Протест был такой силы, что работы остановили. К сожалению, этот пример ничему не научил «ЛУКОЙЛ» и они опять пытаются строить без нормальных общественных слушаний».

Коллегу поддерживает глава Центра экспертиз ЭКОМ Александр Карпов. Он полагает, что общественное участие — это бесплатный или почти бесплатный для компаний источник информации о последствиях проекта. В Казани строительная компания «ЮИТ Казань» после общественных обсуждений и обращений граждан пересмотрела планы по застройке зеленой территории и набережной. Застройщик согласился обеспечить доступ к реке и разбить сквер, который соединит новые дома с природным массивом.

«Общественные слушания и обсуждения часто носят формальный характер и не приводят к изменению проектов. Но этот инструмент общественного участия существует, и им необходимо пользоваться, чтобы отстаивать свое право на благоприятную окружающую среду», – настаивает исполнительный директор Экологического правового центра «БЕЛЛОНА» Артем Алексеев.

Эксперты отметили моменты, которые сводят на нет общественные слушания.

Организаторы используют заведомо неэффективные механизмы оповещения о месте и времени проведения слушаний. Например, дают объявление в «Российской газете», которую не доставляют в отдаленные населенные пункты, — там проще было бы расклеить объявления. Либо назначают слушания в населенных пунктах, до которых крайне сложно добраться, и в неудобное время. Подобная практика характерна для добывающих компаний. Так организаторы пытаются осложнить доступ гражданам к мероприятию.

Часто по итогам слушаний не проводится голосование, а в проект вносятся только рекомендации. Эти рекомендации должны быть учтены застройщиком – и проведены повторные слушания, но этого не происходит.

Компании стараются не узнать мнение жителей, а сформировать нужное им. Представители фирм работают с отдельными гражданами, агитируют их и именно им обеспечивают доступ на общественные слушания.

«Вызывает вопросы публикация материалов. Часто проект можно получить только на слушаниях, и неподготовленному человеку разобраться с ним сложно. Я фотографирую 200 страниц проекта и отправляю эксперту-геологу в Москву. Только потом я могу что-то сказать о проекте. А если речь идет о жителях деревень — у них нет возможности разобраться, и организаторы слушаний не стремятся ничего объяснять», — говорит Иван Иванов.

К подобным манипуляциям общественным мнением необходимо подготовиться, если вы собираетесь принять участие в слушаниях. Проектную документацию вы имеете право получить заранее по запросу и ознакомиться с ней. Извещение о проведении слушаний придется вылавливать в Интернете или на сайтах местных органов самоуправления. Вероятность того, что слушания будут проведены в неудобное время, близка к 100%, готовьтесь выделить на это время.

А теперь новости

В 2017 году в Градостроительный кодекс была включена статья 5.1, которая подробно регламентирует порядок проведения публичных слушаний — от оповещения до публикации заключения о результатах. Основным новшеством закона стало то, что участниками слушаний могут быть только граждане, проживающие на территории действия проектов, планов и правил, либо правообладатели земельных участков, строений и прочей собственности, которая может быть затронута их реализацией. Юристы движения ЭКА высказали опасение, что общественные слушания, в которых участвуют только местные жители, неоправданно сужают круг заинтересованных лиц: «Подобное ограничение может лишить возможности высказать свое мнение тех, кто не проживает конкретно на территории реализации проекта, но может быть затронут негативными последствиями, что не редкость, учитывая связность экосистем».

Вернемся к положительным изменениям. Теперь обязательно рассмотрение организатором слушаний замечаний и предложений, поступивших не только во время их непосредственного проведения, но и в письменной форме и через интернет-сайт, отмечают эксперты ЭКА.

Юристы призывают граждан, несмотря на существующие слабые места и недобросовестность компаний, использовать инструмент общественных слушаний для выражения своей позиции. «Я призываю не красить все черной краской. В моей практике есть примеры, когда участие в слушаниях срабатывало», — отмечает Екатерина Хмелева.

Право на объединение

Когда речь идет об общественности, подразумевается, что люди принимают обоснованные, хотя бы для самих себя, решения и действуют разумно. Но для того чтобы действовать обоснованно, гражданам необходимо затратить массу усилий.

Когда речь идет о высших государственных чинах и главах бизнес-корпораций, подразумевается, что они тоже должны принимать решения, вооружившись зна-

деятельностью до судебных издержек. Опыт показывает, что подобные затраты во много раз превышают экономические возможности гражданина, а также имеющееся у него свободное время», – отмечает Александр Карпов.

Исходя из этой установки, возрастает роль организаций и людей, которые специализируются на представлении общественных интересов. «В принципе вся наша деятельность состоит в представлении общественных интересов в государственном управлении», — говорит Екатерина Хмелева. Она также отмечает, что участие в общественной деятельности связано для гражданина с издержками. Гражданин должен вникнуть в суть проблемы, разобраться в документах. Как минимум, гражданин должен обратиться за помощью в общественную организацию.

Некоторое время назад, рассказывает Хмелева, проводились семинары, где граждан обучали взаимодействию с властями по экологическим вопросам: «Но туда надо хотя бы прийти, и это тоже затраты. Когда люди разводятся, они готовы платить юристам, когда заливают соседей – тоже, а в случае охраны природы – не только платить, но и действовать не готовы. Но никто за граждан этого делать не будет, у общественных организаций нет такого ресурса».

Юрист обращает внимание на развитие низовых общественных инициатив – grassroots и напоминает: «То же движение – Комитет спасения Печоры был создан по проблеме нефтеразлива, а сейчас это известная природоохранная инициатива».

Для того чтобы действовать обоснованно, гражданам необходимо затратить массу усилий

ниями. Масса организаций и лоббистов разных сторон работает над созданием пояснений для этой группы лиц.

Просвещение граждан ведется в меньшем объеме, хотя они тоже лица, принимающие решения. И им необходимо понимать, какое решение будет наилучшим, а для этого надо приложить усилия.

«Говоря об общественном обсуждении, надо понимать, что участие в этом процессе связано с издержками для граждан. Они включают затраты на доступ к информации, изучение постоянно меняющегося законодательства, доступ к участию в процедуре слушаний (поездки, подготовка позиции, переговоры и пр.), контроль реализации принятых решений – от непосредственного контроля за

Иван Иванов уточняет, что их организация не зарегистрирована как юридическое лицо — это общественное объединение. Такая организация не имеет своего счета, не ведет бухгалтерскую отчетность, не может получать финансирования, но она и не может быть признана «иностранным агентом» или еще каким-то образом быть дискредитирована властями. В то же время Комитет спасения Печоры включается в решение проблем по общественным слушаниям, по нефтеразливам и прочим экологическим проблемам.

Создание и деятельность общественных объединений регламентирует Федеральный закон «Об общественных объединениях». Общественное объединение имеет право свободно распространять инфор-

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

мацию о своей деятельности, участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим федеральным законом и другими законами; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность.

«Такая организация не позволяет решать системные вопросы, но оперативно реагировать на текущие проблемы мы можем, и успешно», – поясняет Иван Иванов.

По мнению Артема Алексеева, обращение в общественные организации – хороший совет для граждан, как и создание своих объединений: «Насколько мне известно, в регионах представители общественных природоохранных организаций, которые были признаны «иностранными агентами», стали работать как незарегистрированные НКО и движения».

«Самое простое – обратиться в общественное объединение, потому что когда гражданин один, ему сложно. Право на общественные объединения – это одна из возможностей участия и воздействия на принимаемые решения», – поддерживает коллег Екатерина Хмелева.

Пикеты и акции

Большинство экспертов отметили, что самыми действенными инструментами участия граждан в отстаивании прав остаются митинги и пикеты.

Порядок их проведения регулируется Федеральным законом «О собраниях, Подать заявление может любой гражданин. В заявлении необходимо указать место, время и количество людей, которые примут участие в акции. Власти должны принять к сведению полученные данные и обеспечить безопасность проведения мероприятия.

Но в законе есть лазейка. Она позволяет государственным органам отказывать в проведении митинга по какой-либо причине. Часто это делается накануне дня проведения акции, и организаторам ничего не остается, как отменить мероприятие.

По «обоснованным причинам» власти переносят проведение мероприятий в отдаленные районы города, заранее ограничивая количество участников. Чиновники также могут запретить использование громкоговорителей и установку сцены, что снижает эффект от митинга.

Противодействовать манипуляциям властей трудно. Опытные акционисты рекомендуют подавать уведомление о проведении митинга как можно раньше, чтобы иметь в запасе время на исправление ситуации с «обоснованными причинами».

Помощь в организации митингов могут оказать местные депутаты. Они могут выступить заявителями и правильно оформить бумаги при подаче документов.

Если акцию не согласовали, можно выйти на одиночный пикет, о котором уведомлять не нужно. «Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию», – го-

Поправки в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», вступившие в силу в июле прошлого года, позволяют общественным инспекторам работать. Приказ Минприроды, который расписывает порядок работы инспекторов, разработан и вскоре будет подписан.

Общественные инспекторы будут оказывать содействие органам государственного надзора в работе по контролю за соблюдением требований закона, фиксировать нарушения и направлять информацию о таких случаях в органы государственного надзора.

Как отмечают эксперты, инспектор будет представлять интересы граждан профессиональнее. Для того чтобы получить корочку, подтверждающую профессионализм, необходимо сдать экзамен на знание законодательства в области охраны окружающей среды, прав общественных инспекторов, основ экологии, необходимых для общественного просвещения. Удостоверение инспектора будет выдаваться сроком на один год с возможностью пролонгации. Общественные инспекторы будут занесены в специальные реестры контролирующих органов, что, несомненно, придаст корочке вес.

«Эффективность общественных инспекторов будет зависеть от их практики применения своих возможностей. Общественный инспектор знает, куда написать по определенному нарушению. Полномочий-то у него фактически нет. Он может участвовать в проверках. Такой человек обладает большими знаниями по сравнению с обычным гражданином», – поясняет Екатерина Хмелева.

«Общественный инспектор не может ничего, чего не может гражданин. Чтобы отметить нефтяное пятно, нужен GPS, а еще фотоаппарат, чтобы его зафиксировать. Эти приборы ему никто не выдаст. Допустим, инспекторов будут звать на выезды на нефтяные предприятия, так мы и так туда ездим. Не исключаю, что создается институт контролеров, который будет существовать в противовес гражданам», — поделился сомнениями Иван Иванов.

Артем Алексеев со ссылкой на ответ Росприроднадзора на направленный им журналистский запрос, сказал, что пока заявлений на выдачу удостоверения общественного инспектора от граждан в органы власти не поступало.

ием. Общественная палата

Выборы в Общественную палату РФ прошли в 2017 году, следующий состав палаты будет избираться в 2020 году.

«Общественная палата стала более активно заниматься экологией. Но она

Большинство экспертов отметили, что самыми действенными инструментами участия граждан в отстаивании прав остаются митинги и пикеты

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В законе говорится, что граждане должны уведомить государственные службы о проведении пикета, а не получить разрешение. Уведомление подается в орган местного самоуправления, на территории которого планируется его проведение, не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения.

«Формально самого факта подачи уже достаточно для того, чтобы ваше мероприятие считалось законным. Орган, в который было подано уведомление, обязан лишь поставить на нем печать о принятии с указанием даты и времени», – уточняют юристы движения ЭКА.

ворится в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Когда речь идет об одиночном пикетировании, то следует учесть, что по одному можно стоять не ближе 50 метров друг от друга. Подобная оговорка позволяет организовать массовый «одиночный» пикет. Однако если суд усмотрит в череде пикетов общий замысел, то они могут быть признаны одним публичным мероприятием.

Общественные инспекторы

Эксперты отметили, что вот-вот заработает институт общественных инспекторов по охране природы. не формирует свою повестку. Ресурс у Общественной палаты огромный, а взаимодействие со СМИ может быть лучше, чем выезды в регионы», – отметил член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации Рашид Исмаилов.

Формирование Общественной палаты РФ проходило следующим образом:

- 40 человек назначались указом президента РФ:
- 85 представителей региональных общероссийских общественных организаций избирались региональными общественными палатами;
- 42 члена избирались из представителей некоммерческих организаций.

Общественные палаты как посредники между гражданским обществом и властью существуют в регионах. Треть членов Общественной палаты региона назначает глава региона из числа представителей общероссийских общественных организаций и еще треть – региональный парламент. Отобранные главой региона и региональным парламентом члены Общественной палаты выбирают еще треть ее состава – из числа представителей общественных организаций региона. Финансирование региональной Общественной палаты происходит за счет средств бюджета региона.

«Глава WWF России Игорь Честин — член Общественной палаты РФ. Этот орган может дать рекомендацию, быть площадкой для независимого обсуждения. Рассылает резолюции мероприятий. У Общественной палаты есть механизм общественных экспертиз. Для общественности это возможность донести свои возражения и комментарии до Госдумы или других органов власти. Решение палаты придает больший вес рекомендациям», – говорит Екатерина Хмелева.

Эксперты полагают, что инструмент у общественных палат есть, но эффективным его назвать нельзя. Как рассказал Иван Иванов, их обращение в Общественную палату Республики Коми не принесло результата.

Что еще можно?

Эксперты назвали механизмы, которые могут сработать при отстаивании экологических прав граждан.

Можно использовать СМИ для получения быстрого ответа на вопрос. Правда, для этого проблема должна быть новой и крупной. Затяжные протесты редко становятся поводом для новостей и статей. Однако следует вести свою группу в социальной сети, чтобы познакомить интересующихся историей вопроса и состоянием дел. Обращение в СМИ ускорит ответ от властей на какой-либо вопрос.

Согласно Закону РФ «О средствах массовой информации» организации обязаны предоставлять информацию по запросу СМИ в течение семи дней, как и органы местного самоуправления и государственные органы. В случае если запрос в государственные органы поступает не от СМИ, а от гражданина, то ответ придется ждать 30 дней.

Грамотный запрос можно сформулировать с помощью сервиса «РосОтвет», который создан Санкт-Петербургской правовой организацией «Команда 29».

Можно организовать референдум. Комитет спасения Печоры пробовал организовать референдум в Коми по вопросу ответственности добывающих компаний за нефтеразливы. В течение года активисты готовили и согласовывали документы с местными властями, но референдум провести так и не разрешили.

Тем не менее «Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации и не менее 10 человек – для выдвижения инициативы проведения местного референдума», говорится в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Можно ловить момент. WWF России удалось использовать механизм Российской общественной инициативы (РОИ),

о морях с помощью РОИ, и это удалось, больше мы этим механизмом не пользовались. Важно держать руку на пульсе, знать, что появляется нового и чем можно воспользоваться», – прокомментировала Екатерина Хмелева.

Можно отправить обращение. Движение ЭКА отмечает обращение в местные органы власти как один из возможных путей решения проблемы. Летом 2016 года жителями города Дзержинский Московской области совместно со специалистами ЭКА было подготовлено обращение в администрацию МО Городской округ Дзержинский о загрязнении отдыхающими берегов Малого и Большого Дзержинских песчаных карьеров. Оказалось, что загрязненные участки находятся в составе земель лесного фонда. Обращение было перенаправлено администрацией в лесное ведомство. В результате проведенной уборки территория была полностью очищена.

«Петиции утратили эффективность, их много. Чиновники уже рассматривают их как спам. Похожая ситуация с коллективными обращениями. На мой взгляд, обращения работают, если они грамотно составлены и направлены в нужные органы власти», – поясняет Артем Алексеев. Сто личных обращений от граждан гораздо лучше, чем одна петиция, подписанная теми же 100 гражданами.

Коллега Артема Алексеева из WWF России отметила, что на ее памяти был случай, когда гражданин в течение двух месяцев отправил 40 обращений в разные инстанции. Его просьба касалась асфальтированного участка газона. В результате асфальт убрали. «Для того

Петиции утратили эффективность, потому что их много. Чиновники уже рассматривают их как спам

который был предложен президентом в преддверии выборов 2012 года. Если общественникам удавалось собрать 100 тысяч подписей по какому-либо вопросу, то вопрос выносился на обсуждение в Государственную думу. WWF России удалось «подтолкнуть» принятие закона о защите от загрязнений морей.

«Есть механизм Российской общественной инициативы и сайт, через которые можно подавать предложения. Если 100 тысяч подписей соберете, то это рассмотрят. Я какое-то время назад смотрела, какие инициативы прошли, — там единицы. Мне показалось, что там собирают подписи за то, что было принято, то, что и так приняли бы. Для нас было важно способствовать принятию закона

чтобы получить результат, надо приложить усилия. Необходимо разобраться в вопросе, посмотреть законодательство, связаться с общественными организациями, которые заняты природоохранной деятельностью в регионе. Опыт отстаивания своих интересов сработает, если не в этом, то в другой ситуации», — считает Екатерина Хмелева.

Подробную инструкцию о том, как составить обращение в государственный орган и получить на него ответ, можно узнать из брошюры «Юридические механизмы защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду: практическое пособие для граждан», подготовленной Экологическим правовым центром «БЕЛЛОНА».

КОЛОГИЯ И ПРАВО 03.201

ВИЭ оптом и в розницу

Российское законодательство в сфере возобновляемой энергетики

ТАТЬЯНА ЛАНЬШИНА, канд. экон. наук, научный сотрудник Центра экономического моделирования энергетики и экологии РАНХиГС, российский координатор глобальной инициативы «Распределенная и локальная энергетика» (DALE)

Возобновляемая энергетика имела достаточно богатый опыт развития в СССР, а первые гидроэлектростанции появились на территории России еще до революции. В 1930-е годы в СССР был налажен серийный выпуск ветроэнергетических установок (ВЭУ). Начиная с 1960-х годов в стране разрабатывались и производились солнечные элементы для нужд космической программы. Первая советская геотермальная электростанция (Паужетская) была построена на Камчатском полуострове еще в 1966 году. Помимо этого, в СССР производились и эксплуатировались газогенераторные автомобили и тракторы, которые использовали в качестве топлива дрова, наряду с угольными брикетами и торфом.

Несмотря на все это интерес к возобновляемым источникам энергии (ВИЭ) в СССР был утрачен еще задолго до перестройки. Также по вполне понятным экономическим причинам этот интерес отсутствовал в течение длительного времени после распада СССР: возобновляемая энергетика обходилась слишком дорого, а страну захлестывали гораздо более острые проблемы, чем развитие чистых технологий. Серьезный разговор о создании современной законодательной базы, которая позволит стимулировать распространение ВИЭ в России, возник лишь к концу 2000-х годов.

История нормативно-правового регулирования ВИЭ

В электроэнергетике основополагающим является Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Изначально закон не содержал положений о ВИЭ. Поправки, которые дополнили его определением и видами ВИЭ, а также прочими важными положениями, были приняты в конце 2007 года. Они закрепили за правительством утверждение основных направлений го-

сударственной политики, выбор механизма стимулирования и осуществление поддержки ВИЭ, а также установление правил квалификации ВИЭ-электростанций. Всего к настоящему моменту в ФЗ «Об электроэнергетике» было внесено 45 поправок.

Согласно закону к ВИЭ относятся: «энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках».

В 2009 году в России впервые были установлены долгосрочные цели развития возобновляемой энергетики. В соответствии с распоряжением Правительства от 08.01.2009 № 1-р к 2010 году Россия должна была обеспечивать себя электроэнергией за счет ВИЭ на 1,5%, к 2015 году - на 2,5%, к 2020 году - на 4,5%. Однако принятое 28 мая 2013 года распоряжение Правительства № 861-р сделало невозможным достижение указанных целей. В новом документе на период до 2020 года было предусмотрено строительство ВИЭ-электростанций общей мощностью 5,871 ГВт, что соответствует приблизительно 1% всей генерации.



Ветропарк в Эстонии.

В распоряжении № 861-р были установлены предельные величины капитальных затрат на строительство ВИЭ-электростанций (позже они были дополнены предельными величинами постоянных и переменных эксплуатационных затрат), которые постепенно снижаются. Также были предусмотрены требования по локализации производства оборудования для ВИЭ на территории России. Цель этих требований заключается в стимулировании развития отечественного производства.

Еще одним важным событием стало принятие постановления Правительства от 28.05.2013 № 449. Оно позволило поддерживать ВИЭ на оптовом рынке электроэнергии и мощности через плату за мощность, перечисляемую участникам оптового рынка помимо выручки от продажи электроэнергии. На оптовом рынке могут поддерживаться не все ВИЭ,



Фото: Aleksander Kaasik, wikimedia.org

а только солнечные электростанции (СЭС), ветровые электростанции (ВЭС) и малые гидроэлектростанции (МГЭС), причем установленная мощность СЭС и ВЭС должна составлять не менее 5 МВт, а установленная мощность МГЭС должна находиться в пределах от 5 до 25 МВт.

Плата за мощность покрывает существенную часть постоянных расходов генераторов и понятна для российского энергетического рынка — она используется не только для стимулирования строительства объектов ВИЭ, но для строительства всех генерирующих мощностей. При этом данный механизм является необычным для других стран. На момент его внедрения в России в мире наиболее распространенными были «зеленый тариф» и квотирование. Смысл «зеленого тарифа» состоит в назначении платы за возобновляемую электроэнергию с учетом издержек конкретной

применяемой технологии, при этом он превышает обычный тариф на электроэнергию. В целях стимулирования технологического прогресса и удешевления ВИЭ «зеленый тариф» обычно предусматривает постепенную дегрессию. Квотирование предполагает установление минимальных долей ВИЭ в структуре генерации энергокомпании. Эти квоты определяются на национальном, региональном или местном уровне и постепенно увеличиваются. В последние годы страны начали отказываться от «зеленых тарифов» в пользу аукционов по причине того, что многие ВИЭ уже стали конкурентоспособными и им больше не требуются высокие «зеленые тарифы» наоборот, за счет перехода на ВИЭ нередко можно добиться экономии.

23 января 2015 года Правительство приняло постановление № 47, которое создало возможность поддержки ВИЭ

на розничных рынках электроэнергии, включая изолированные зоны (не подключенные к сети). В отличие от оптового рынка, на розничном рынке поддерживается более широкий перечень технологий ВИЭ, в который, помимо СЭС, ВЭС и МГЭС, входят объекты, генерирующие электроэнергию за счет биомассы, биогаза и свалочного газа, а установленная мощность объектов ВИЭ на розничном рынке должна быть менее 25 МВт. При этом объекты ВИЭ-генерации должны быть включены в схему развития электроэнергетики региона, а их совокупный прогнозный объем производства электроэнергии не должен превышать 5% совокупного прогнозного объема потерь электроэнергии (мощности) территориальных сетевых организаций. В качестве механизма поддержки ВИЭ на розничных рынках предусмотрено обязательство сетевых компаний покупать энергию по регулируемым тарифам. К участникам розничного рынка также предъявляются требования по локализации (кроме генерации за счет биомассы, биогаза и свалочного газа) и для них тоже действуют предельные величины допустимых затрат.

Практика поддержки ВИЗ в России

Требования по локализации и целевые показатели объемов ввода ВИЭ-электростанций менялись несколько раз, кроме того, они были продлены до 2024 года. Сейчас до конца 2024 года планируется установить 5,5 ГВт ВИЭ-электростанций, которые будут работать на оптовом рынке. Действующие в настоящий момент величины приведены в таблицах.

К настоящему моменту на оптовом рынке электроэнергии и мощности отобрано более трех четвертей запланированных на период до конца 2024 года объемов строительства объектов ВИЭ: СЭС - почти все объемы, ВЭС - три четверти, МГЭС – одна четверть. Введенных в эксплуатацию электростанций пока немного: более 200 МВт СЭС и 40 МВт ВЭС - то есть около 5% от запланированного до конца 2024 года объема. Уже запущено два крупных завода по производству солнечных модулей, ведется работа по локализации производства оборудования для ветроэнергетики. К работе на рынке ВИЭ присоединились крупные российские компании, такие как «Ренова», «Роснано», «Росатом» и др.

На розничном рынке реализовано несколько десятков небольших проектов, в том числе построена самая северная СЭС в мире, которая находится за полярным кругом в поселке Батагай, Республика Саха (Якутия), возведена электростанция, работающая на свалочном газе, а также реализованы другие интересные проекты. При этом развитие ВИЭ на розничном рынке ограничено тарифной неопределенностью: тариф устанавливается по факту ввода электростанции в эксплуатацию. Время от времени озвучиваются планы по масштабному переводу изолированных населенных пунктов на ВИЭ, однако пока имеет место лишь реализация отдельных проектов. Да и потенциальные объемы такой энергетической трансформации невелики – вряд ли они превышают пару-тройку сотен мегаватт, в то время как общая установленная мощность электростанций ЕЭС России составляет 236 ГВт.

По данным Росстата, в 2016 году в России доля ВИЭ в производстве электроэнергии без учета крупных ГЭС соста-

вила лишь 0,21%. Экспертные оценки обычно более оптимистичны, однако, как правило, и они не превышают 1%. В мире на ВИЭ без учета крупных ГЭС уже приходится уже около 10% всего производства электроэнергии. В отдельных странах значения этого показателя гораздо более высокие.

Что дальше?

За последние пару лет немало разговоров велось о необходимости прояснения перспектив поддержки ВИЭ на более длительный период, чем до конца 2024 года. И, наконец, дискуссия о будущем развития возобновляемой энергетики началась. Сейчас речь идет о строительстве приблизительно 5,6 ГВт ВИЭ-электростанций в период с 2025 по 2035 год так, согласно обновленной в прошлом году Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики к 2035 году совокупная установленная мощность ВИЭ-электростанций составит 11.6 ГВт. В конце прошлого года ключевые инвесторы в российский сегмент ВИЭ предложили построить за этот период 20 ГВт «зеленых» электростанций. Однако пока эта идея не нашла поддержки за пределами круга инвесторов. Механизм поддержки ВИЭ на оптовом рынке электроэнергии и мощности после 2024 года пока неизвестен, хотя многие считают, что, несмотря на большое число претензий к плате за мощность, высока вероятность ее сохранения при условии ужесточения требований к проектам (снижение капитальных расходов, повышение эффективности работы электростанций на ВИЭ и т. д.).

Возможно, в ближайшее время будет проведена работа по совершенствованию поддержки ВИЭ на розничных рынках. Сейчас обсуждаются предложения по разработке четких критериев отбора проектов и предоставлению минимальных гарантий инвесторам.

Разработан проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» по вопросам развития микрогенерации за счет ВИЭ. Под объектом микрогенерации предлагается понимать генерирующий объект с установленной мощностью до 15 кВт, который используется потребителями для удовлетворения своих потребностей в электроэнергии. Новый закон позволит собственникам микрогенерирующих установок «сбрасывать» излишки произведенной электроэнергии в сеть и «забирать» из сети необходимую электроэнергию в период, когда собственной генерации недостаточно. Однако покупать электроэнергию у гарантирующего поставщика такой

собственник будет по розничным ценам, а продавать – по более низким оптовым. Таким образом, экономические стимулы развития микрогенерации за счет ВИЭ в данном законопроекте полностью отсутствуют: добиться того, чтобы объект сетевой микрогенерации окупился без субсидий, особенно учитывая дороговизну микрогенерации за счет ВИЭ, в таких условиях будет очень сложно.

Ряд российских отделений крупных иностранных корпораций желают приобретать в России «зеленые» сертификаты, подтверждающие их переход на ВИЭ. В основном это касается компаний, vчаствующих в глобальной инициативе RE100. Компании RE100 берут на себя добровольные обязательства по переходу на ВИЭ к определенному сроку. Однако в России система «зеленой» сертификации пока отсутствует - имеются лишь сертификаты, подтверждающие объем производства электрической энергии на основе использования ВИЭ, однако они не подлежат продаже и представляют собой лишь запись в соответствующем пеестпе.

В целом, можно считать, что в последние годы в России наконец-то был дан старт развитию возобновляемой энергетики. От абстрактных планов удалось перейти к реализации и эксплуатации конкретных объектов ВИЭ. Поскольку в России уже есть несколько заводов, которые производят оборудование для возобновляемой энергетики, и планируется создание новых крупных производств, скорее всего, поддержка отрасли будет сохранена на период до 2035 года. Однако ввиду того, что для России характерны сравнительно низкие цены на традиционную генерацию, отечественные технологии ВИЭ неразвиты, а опыт реализации проектов в данной сфере ограничен, сектор «зеленой» энергетики пока проигрывает в конкурентоспособности. Нет и особенно сильного желания ускорить достижение конкурентоспособности ВИЭ со стороны государства (через увеличение объемов инвестиций, проведение НИОКР и т. д.). Поэтому оснований для ожидания прорыва в российском секторе ВИЭ пока нет.

Вероятнее всего, к 2035 году в России будет установлено 11,6 ГВт электростанций на ВИЭ или немного больше, если крупным участникам отрасли удастся убедить в этом государство. При этом на генерацию за счет ВИЭ в России будет приходиться не более 3%, в то время как в среднем по миру значение этого показателя будет измеряться двузначными цифрами, а отдельные страны преодолеют отметку 50%.





ЭКО-ЮРИСТ/2018



OTEOPOUHDIN TYP

с 15 апреля по 15 октября – ответы на вопросы теста



OCHOBHON TYP

до 1 ноября – подготовка творческого задания, решение практических задач



OEPUBLEHNE NIOLOB

3 декабря 2018 года

ОРГАНИЗАТОР:



Экологический правовой центр «Беллона» 191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 59

Тел.: (812) 702-61-25, 275-77-61

www.bellona.ru mail@bellona.ru ГЛАВНЫЙ ПРИЗ:



Образование за рубежом

www.academconsult.ru 8-800-3333-200

ПАРТНЕРЫ:



неральное консульство в Санкт-Петербурге



Журнал GEO



и право»



Международная

ЗАО «КонсультантПлюс»



www.facebook.com/bellona.ru



twitter.com/bellona_ru



www.youtube.com/bellonarussia



community.livejournal.com/ru_bellona



bellona_spb

ЭЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

Развитие ВИЭ в России: убрать препятствия, создать условия

Регуляторные и институциональные препятствия для развития ВИЭ в России

АЛЕКСЕЙ КОКОРИН, директор программы «Климат и энергетика» WWF России ГРИГОРИЙ ЮЛКИН, директор департамента стратегического планирования и партнерства МЦУЭР ВЛАДИМИР БЕРДИН, заместитель исполнительного директора МЦУЭР

Главная проблема развития возобновляемой энергетики в России состоит в том, что стоимость электроэнергии от возобновляемого источника энергии (ВИЭ) значительно превышает стоимость энергии, полученной от основного «производителя» - газовой генерации. А в сочетании с отсутствием дефицита газа это препятствует быстрому распространению ВИЭ на массовом уровне. Высокая себестоимость электроэнергии и долгие сроки окупаемости проектов ВИЭ являются основой и для другой проблемы – сравнительно низкого интереса со стороны инвесторов. В то же время есть проблемы иного рода, которые при желании можно устранить. О них и пойдет речь.

Несмотря на постепенное совершенствование нормативно-правового регулирования для объектов ветровой и солнечной энергетики, существует ряд факторов, значительно препятствующих развитию ВИЭ. Рассматривая данный вопрос, необходимо учитывать, что приоритетным и перспективным направлением развития ВИЭ в России являются изолированные электроэнергетические системы, где ВИЭ уже коммерчески выгодны по стоимости генерации. В них традиционная генерация представлена в большинстве случаев дизельными электростанциями, которые могут быть заменены на дизель-солнечные, ветродизельные, ветро-солнечные или ветросолнце-дизельные системы (комплексы).

Стоит отметить, что в России до сих пор не проводилось серьезных оценок реального вклада от использования ВИЭ в социально-экономическое развитие всей страны (некоторых регионов и областей). Чтобы превратить использование ВИЭ из относительно малозначительного в нашей стране направления развития энергетики в развитую отрасль,

необходимо устранить регуляторные и институциональные препятствия, создать условия для развития генерации на ВИЭ, а также обеспечить активизацию научно-технических разработок.

В целом, нормативно-правовое регулирование для объектов ВИЭ постепенно совершенствуется. Так, в 2017 году были упрощены и стандартизированы требования к схеме выдачи мощности объектов ВИЭ, что нашло отражение в соответствующих документах Системного оператора Единой энергетической системы (СО ЕЭС). Однако серьезные вопросы появляются на всех этапах реализации ветровых и солнечных проектов:

- 1. Земельное законодательство (выделение и использование земель для ВИЭ).
 - 2. Проектирование и строительство.
- 3. Осуществление деятельности на рынке электроэнергии.
- 4. Отчетность, статистика и эксплуатационная документация.

Девелоперы объектов ВИЭ сталкиваются с такой проблемой - цена аренды «промышленной» земли на порядок (в 10 и более раз) превышает аренду «сельскохозяйственной» или «земли запаса». Логично, что до начала строительства фактическое использование выделяемого под объекты ВИЭ участка не изменяется. Надо оплачивать более высокую ставку аренды только после выхода техники и начала размещения объектов капитального строительства и оборудования. К примеру, квартальная аренда земельного участка для компании «Виндлайф РУС» площадью 40 кв. км, находящегося в тундре (Мурманская область) и никак не используемого, была оценена в более чем 20 млн рублей. При этом период девелопмента и проектирования составляет несколько лет. Очевидно, что это дорого даже для крупных компаний, не говоря уже о девелоперах, представляющих малый и средний бизнес.

Представляется целесообразным при выделении участка под объекты ВИЭ допустить аренду земельного участка для размещения объектов ВИЭ без перевода его в категорию земель промышленного назначения на период проектирования (до строительства).

Другая проблема – порядок получения земельного участка. До 2016 года девелоперы оформляли права на участок, уже имея на руках акт, подтверждающий, что они выбраны. С 2016 года порядок изменился: теперь действует аукционная система, повышающая риск искусственного поднятия цен на аукционе, шантаж инициатора и т. п. В этом случае необходимо зафиксировать преимущественное право приобретения прав собственности за инициатором выделения участка.

Еще один вопрос, вызывающий споры, - размещение ВИЭ на землях сельскохозяйственного назначения. Общемировая практика свидетельствует об успешном опыте размещения ветровых и солнечных установок непосредственно на полях и пастбищах без ущерба для ведения сельского хозяйства. В России этого нет - более того, принятый в 2016 году пункт 4 статьи 78 Земельного кодекса РФ требует для объектов несельскохозяйственного назначения, находящихся на сельскохозяйственных землях, расстояния не менее 30 (!) км от ближайшего сельского населенного пункта. Конечно, для крупных ветровых установок должно соблюдаться условие размещения на определенном расстоянии от населенных пунктов (любых, а не только сельских), но 30 км - такое расстояние для ВИЭ в любом случае нецелесообразно.

Также необходимо законодательное признание ветроустановок оборудованием (а не объектами капстроительства). Иначе все ветропарки попадают под определение «уникальности» согласно статье 48.2 Градостроительного кодекса

РФ¹ ввиду высоты более 100 м и наличия консолей более 20 м. Это налагает обязательное прохождение госэкспертизы и лишает возможности пройти местную. Указанная статья описывает штучные уникальные объекты — небоскребы, сверхвысокие опоры ЛЭП и т. п., — являющиеся нетиповыми в каждом отдельном проекте. Ветроустановки, напротив, являются типовыми единицами оборудования, заранее проходящими необходимые испытания (аэродинамические и др.). Подтверждать каждый раз их соответствие техническим нормам через специальную экспертизу не требуется.

Стоит отметить, что все поставщики ветровых турбин, заявившие намерения по локализации производства в России, имеют сертификацию, признаваемую во всем мире (например, КЕМА)². На данный момент ситуация такова, что в России может понадобиться дублирование этой процедуры. Хотя в этом нет необходимости, поскольку то, что крепко и безопасно устанавливается во всем мире, будет применимо и в нашей стране.

Что касается надзора со стороны государственного строительного надзора, то он дублирует функции Ростехнадзора. Также необоснованно велики сроки технологического присоединения установок к сети, сложна процедура допуска.

Нормы пожарной безопасности диктуют необходимость строительства двух независимых подъездов к объекту, причем требуются дороги излишней в данном случае ширины. Дублирования дорог к каждой ветровой или солнечной установке нет нигде в мире. Тем не менее отменить это требование крайне сложно, поскольку требования пожарной безопасности определяются «логикой», отличной от обеспечения технического доступа к объектам ВИЭ с учетом критериев необходимости и достаточности.

Практический опыт компаний свидетельствует, что в целом требования технической и террористической безопасности, переносимые на большие ветровые установки, удорожают капитальные затраты на 20-40%³.

Строительные нормы требуют в сейсмических районах заглублять сваи на глубину более 4 м, что для легких конструкций СЭС вовсе не нужно, в частности, в Сибирском регионе, являющимся сейсмоопасным.

Осуществление деятельности на рынке электроэнергии требует упрощения порядка аттестации, эксплуатации. Также нужно создать условия для успешной работы установок по истечении 15-летнего срока действия Договора о поставке мощности.

Перед компаниями стоит проблема достижения высокого уровня локализации ветроэнергетики (65% до 2019 года). Данное обстоятельство выступает сдерживающим фактором в условиях, когда крупные компании сами себе инвесторы, производители оборудования и девелоперы. Получается ущербная модельрынка с отсутствующим главным компонентом — независимым инвестором, отраслевым или портфельным, который станет клиентом для девелоперов.

Подводя итог, можно сказать, что государственная экономическая поддержка ВИЭ остается краеугольным камнем для развития использования ВИЭ. Реальная поддержка состоит в создании государством формальных правил, которые меняют работу рынка и создают условия для поиска и привлечения инвестиций в строительство генерирующих объектов ВИЭ. Эти правила постоянно совершенствуются, о чем свидетельствует большое число регулярно принимаемых правительством РФ постановлений, распоряжений и других нормативных правовых актов, регулирующих развитие ВИЭ. Однако делается далеко не все, есть множество «мелких», но очень существенных нормативных и институциональных барьеров, которые по возможности необходимо устранить в кратчайшие сроки.

Хочется также отметить, что поскольку утвержденные планы развития воз-

треннем рынке и с перспективой – на зарубежных рынках. Основной задачей в этом случае будет развитие ВИЭ в условиях их естественной экономической востребованности. Для решения этой задачи предлагается следующий перечень мероприятий для проработки в среднесрочной перспективе.

Требуется выработка механизмов льготного займа у государственных фондов, Фонда национального благосостояния, Пенсионного фонда, а также выдачи государственных гарантий по кредитам. Необходимо установление переходного периода, в течение которого экономия по межбюджетному трансферту на дотацию энергоснабжения сохраняется в распоряжении субъекта РФ (заключение энергосервисных контрактов). Требуется унификация процедур проведения конкурсов на розничных рынках для всех субъектов РФ. Необходимо упрощение требований по обеспечению строительства (статус земель, оснащение транспортной инфраструктурой, СНиП, резервирование технологического присоединения, организация коммерческого учета и др.) и эксплуатации объектов ВИЭ (диспетчерское управление, штатная численность персонала, требования по пожарной безопасности, по режимам и др.). Необходимо введение льготных ставок по налогу на имущество и налогу на прибыль в течение десяти лет; налоговые вычеты для физических лиц, приобретающих отечественное оборудование для развития микрогенерации. Необходима льготная ввозная таможенная пошлина на оборудование и его компоненты для производства энергоустановок ВИЭ в

Государственная экономическая поддержка ВИЭ остается краеугольным камнем для развития ее использования

обновляемой энергетики охватывают период только до 2014 года, необходимо обеспечить поддержку развития возобновляемой энергетики и после 2024 года. По мнению НП «Совет рынка», необходимо скорректировать основную цель системы поддержки в сторону создания экономических условий для повышения эффективности ВИЭ российского производства с выходом на конкурентоспособный уровень на вну-

случае их отсутствия на отечественном рынке, льготная вывозная пошлина на экспорт оборудования и компонентов ВИЭ. Требуется обеспечение технической и законодательной возможности продажи энергии ВИЭ физическими лицами, подключенными к сети.

Авторы выражают глубокую благодарность В. Х. Бердину за ценные обсуждения и советы в процессе написания данной статьи.

¹ К уникальным объектам Градостроительным кодексом РФ отнесены объекты капитального строительства, в проектной документации которых предусмотрена хотя бы одна из следующих характеристик; 1) высота более чем 100 метров; 2) пролеты более чем 100 метров; 3) наличие консоли более чем 20 метров; 4) заглубление подземной части (полностью/или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 15 метров.

Cm.: https://www.dnvgl.com/energy/laboratories/index.html.
 Об этом было заявлено, в частности, представителем компании «Фортум» С. Д. Чижовым на V Всероссийском съезде по охране окружающей среды 13 декабря 2017 года в Москве.

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

В ожидании ратификации

Участие России в международных соглашениях по охране окружающей среды

ДАРЬЯ ВАСИЛЕВСКАЯ, факультет права и политологии Университета Прованса Экс-Марсель, Франция

С 1960-х годов Россия подписала более 25 международных соглашений по охране окружающей среды, которые затрагивают различные сферы деятельности. Соглашения касаются охраны воздушной среды, озонового слоя и климата; охраны флоры, фауны и экосистем; охраны пространств за пределами национальной юрисдикции (например, договор об Антарктике); контроля за опасными веществами и т. д.

Несомненно, эти соглашения имеют большую важность, и сложно представить, как бы наша планета справлялась с масштабными экологическими последствиями промышленной революции без них. Международные конвенции играют существенную роль в защите прав и свобод человека, на них, в свою очередь, могут ссылаться НКО и активисты для отстаивания общественных интересов. Международные нормы, ратифицированные во внутреннем праве, являются инструментом унификации, стандартизации и контроля, а также позволяют усилить международное сотрудничество, например, в технических или научных вопросах, связанных с управлением экологическими рисками.

Международные нормы в России

Однако стоит посмотреть, как международные нормы, принятые в России, применяются на практике. Знаем ли мы, какое воздействие оказывают на наше здоровье выбросы того или иного завода, расположенного рядом с домом? Можем ли мы получить эту информацию от тех, кто провоцирует загрязнение окружающей среды? Можем ли добиться того, чтобы наше право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в статье 42 Конституции РФ, применялось эффективно? К сожалению, российские граждане не могут быть полностью уверены в том, что законодатель желает обеспечить им достойную жизнь в благоприятных экологических условиях. Подтверждением этому является то, что Россия не приняла некоторые важнейшие международные конвенции в сфере защиты окружающей среды.

Прежде чем мы рассмотрим эти конвенции, стоит все же вспомнить о позитивных случаях применения в России международных соглашений. Среди таких - группа конвенций, касающихся опасных химических веществ и отходов: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.), Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 г.) и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (2001 г.). И хотя процесс их ратификации не всегда был быстрым, России все-таки удалось добиться некоторых благоприятных результатов, которые могут послужить образцом для других стран.

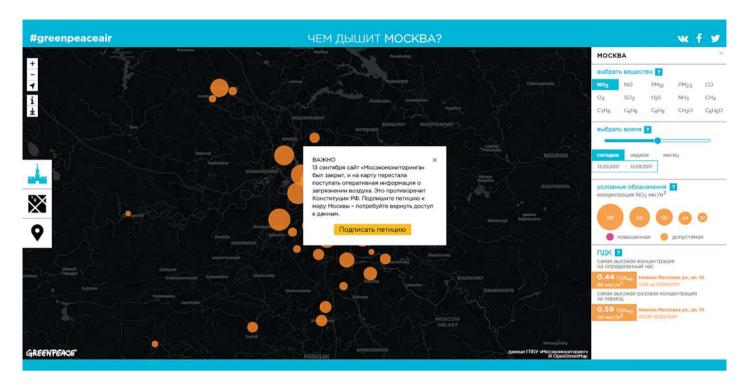
Во-первых, если смотреть глобально, в России на законодательном уровне закреплено понятие «окружающая среда», чего нет, например, во Франции, которая сейчас пытается выйти на передовую со своими многочисленными экологическими инициативами. Несмотря на то, что Франция встала во главе таких международных проектов, как Парижское соглашение об изменении климата, новый Глобальный договор об охране окружающей среды, в стране до сих пор нет юридически закрепленного определения понятия «окружающая среда», что усложняет ведение юридических споров. Как можно защищать окружающую среду, если мы не решили, что это понятие означает? В России этот вопрос был раз и навсегда решен Федеральным законом «Об охране окружающей среды» 2002 года, который также ввел ряд других основополагающих терминов национального экологического права («природная среда», «качество окружающей среды», «загрязнение окружающей среды» и т. п.). Конечно, если сравнить эффективность французского и российского экологического законодательства, нельзя сказать, что охрана окружающей среды в России осуществляется лучше, чем во Франции. И кажется, что наличие терминологической базы никак не решает вопрос защиты окружающей среды на практике. Однако несмотря на то, что французские судьи довольно успешно справляются с доверенной им задачей интерпретации понятия «окружающая среда», ведущие юристы Франции уже давно считают отсутствие определения этого основополагающего термина в законах одной из главных проблем экологического права в стране.

Во-вторых, рассматривая более подробно вышеупомянутые конвенции, стоит отметить, что Россия применила очень оригинальный механизм классификации отходов, которого нет в других странах. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением предусматривает в соответствии с Приложениями I, II и III присвоение специального кода каждой категории веществ, подлежащих регулированию. Этот код должен состоять из двух частей – класса отходов и кодового номера класса опасности согласно классификации, изложенной в Рекомендациях по перевозке опасных грузов OOH1. Постановление Правительства РФ № 766 «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов», в свою очередь, содержит классификацию отходов, которая по своей эффективности превосходит механизм, предложенный Базельской конвениией

Система, введенная данным постановлением, носит объединяющий характер для четырех видов международных классификаций, включая Базельскую конвенцию². Таким образом, российский подход не только полностью соответствует требованиям Базельской конвенции, но и оказывается более универсальным за счет объединения и сопоставления в одном перечне нескольких различных систем классификации, ис-

¹ Recommendations on the Transport of Dangerous Goods. Model Regulations. Nineteenth revised edition. ST/SG/AC.10/1/Rev.19 // United Nations Economic Commission for Europe (cm.: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/unrec/rev19/Rev19e_Vol_l.pdf).

² Код по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), код по классификации Базельской конвенции, а также код по классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).



В сентябре 2017 года был закрыт сайт «Мосмониторинга», где можно было получить оперативную информацию о состоянии воздуха в Москве. Гринпис России собрал 16 тысяч подписей под петицией к мэру Москвы [http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2018/air-0131/], и, наконец, после неоднократно проваленных сроков запуска модернизированного сайта он был запущен в начале марта 2018 года. Орхусская конвенция, гарантирующая гражданам в том числе право на доступ к информации, Россией не ратифицирована. Источник: arcgis.greenpeace.org

пользуемых на территории страны. На смену этой уже достаточно эффективной системе пришло новое, еще более усовершенствованное законодательство³, которое сделало обязательным указание «составных элементов потенциально опасных отходов», что значительно упрощает практическое применение перечня отходов, подлежащих трансграничной перевозке. Такая унифицированная система классификации отходов является удобным инструментом для более быстрой работы ответственных органов по контролю за перемещением опасных отходов.

В рамках Года экологии в России было запущено множество инициатив по мобилизации природоохранных инструментов. В том числе были созданы рабочие группы для ускорения адаптации российского законодательства к текстам международных конвенций, для их более быстрой ратификации. Но некоторые важные международные конвенции вот уже долгие годы, а иногда и целые десятилетия не могут вступить в силу на территории нашей страны, что заставля-

ет всерьез задуматься о продуктивности работы ответственных органов.

Орхусская конвенция

Трудно говорить об эффективности российского экологического законодательства, пока Россия не подписала Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Ведь если у людей нет информации об окружающей среде и о деятельности, которая на нее влияет, если они не могут принимать участие в решении экологических вопросов и не могут обратиться в суд, чтобы оспорить какой-либо нормативный акт, не может быть и речи о полноценности экологического законодательства.

В России вопрос о присоединении к Орхусской конвенции решается уже на протяжении 20 лет. В отличие от всех остальных основных конвенций по экологическому праву этот документ все еще не был подписан российской стороной⁴. Изначально, в 1998 году, Госкомэкологии

России предпринял две попытки организации подписания Орхусской конвенции. Хотя данная инициатива была успешно предварительно согласована в большинстве государственных органов, она так и не была подписана. Это вызвало и продолжает вызывать широкий общественный резонанс, в рамках которого уклонение страны от участия в Орхусской конвенции понимается как ущемление интересов гражданского общества в пользу заинтересованных представителей промышленности.

Наконец, в декабре 2016 года был составлен график разработки Минприроды нормативных актов, обеспечивающих присоединение России к Орхусской конвенции. В последний раз Минприроды упомянуло в официальных публикациях работу по присоединению России к Орхусской конвенции в ноябре 2017 года⁵, на официальном сайте говорится о подготовке введения понятия «экологическая информация» в российское законодательство для соответствия с положениями Орхусской конвенции. На данный момент единой формулировки

³ Постановление Правительства РФ от 17.07.2003 № 442 «О трансграничном перемещении отходов» (см.: «Российская газета», № 442 от 24.07.2003).

⁴ Липовецкая А. Ю. Орхусская конвенция как механизм защиты окружающей среды (см.: «Ученые записки Орловского государственного университета». 2014. № 1 (57)).

⁵ В российское законодательство будет введен термин «экологическая информация» (см.: http://mnr.gov.ru/press/news/v_rossiyskoe_zakonodatelstvo_budet_vveden_termin_ekologicheskaya_informatsiya/?sphrase_id=3757).

не существует, что позволяет предприятиям скрывать информацию от общественности. Подписание и ратификация конвенции включена в План реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года⁶. После 20 лет задержки Россия желает предоставить себе еще десяток лет для реализации наиболее прогрессивной и продуманной конвенции по экологическому праву в мире.

Стоит отметить и противоречивое отношение государственных органов к инициативе присоединения к Орхусской конвенции. Возьмем, к примеру, процесс признания НКО «Экозашита!» иностранным агентом. Одним из аргументов Министерства юстиции было то, что организация вела деятельность по «понуждению» России к присоединению к Орхусской конвенции⁷. Российские НКО по защите окружающей среды отмечают, что Верховный Суд РФ является заинтересованной стороной в данном вопросе. Так, «Альянс зеленых» полагает, что нежелание Верховного Суда поддерживать конвенцию вызвано опасениями, что судебная система РФ может не выдержать большого числа исков по вопросам экологического характера⁸. В целом российское законодательство не содержит прямых противоречий Орхусской конвенции. Наиболее серьезным объективно существующим затруднением в вопросе внедрения норм Орхусской конвенции в российское право можно назвать отсутствие системы подзаконных актов, а также проработанной процедуры реализации всех основных идей конвенции.

не закреплена обязанность по предоставлению экологической информации в открытый доступ. Также недостаточно разработанным является порядок защиты экологических прав граждан в судебном порядке – здесь Россия рискует быть раскритикованной международной общественностью сразу после ратификации конвенции, так как, вероятно, многие НПО захотят обратиться в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции. Последним важным изменением можно считать необходимость обеспечения эффективной экологической экспертизы и участия общественности в принятии решений. На данный момент общественность информируют так, что даже если она выступает против реализации того или иного проекта, ее мнение редко учитывается (как это было, например, в случае с вырубкой Химкинского леса для строительства трассы Москва - Санкт-Петербург).

Конвенция Эспо

Что же касается экологической экспертизы, здесь Россия тоже отстает, поскольку Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), подписанная еще в 1991 году, за прошедшие 27 лет так и не была ратифицирована. Конвенция подразумевает не только оценку воздействия на окружающую среду, но и общественные обсуждения проектов, которые могут представлять риск для окружающей среды. Данные процедуры должны проводиться как внутри страны, так и за ее пределами, если новый проект может спровоцировать трансграничное загрязнение.

Вопрос ратификации Конвенции Эспо стал еще более актуальным с тех пор, как в феврале текущего года Международный суд ООН впервые признал право стран на возмещение экологического ущерба

Какие же пробелы в существующем законодательстве не дают принять Орхусскую конвенцию на протяжении стольких лет? Во-первых, как уже отмечалось, в российском праве не содержится такого термина, как «экологическая информация». Кроме того, в современном законодательстве за юридическими лицами

Вопрос ратификации стал еще более актуальным с тех пор, как в феврале текущего года Международный суд ООН впервые признал право стран на возмещение экологического ущерба⁹. Теперь стороны, принявшие Конвенцию Эспо, не только должны проводить оценку воздействия на окружающую среду,

чтобы предотвратить риск трансграничного загрязнения, но при этом понимать, что они могут понести материальную ответственность за нарушения.

Но Россия пока очень далека от этих событий, и ратификация затягивается из-за проблем национального правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду, даже несмотря на то, что в стране существуют инструменты, цели и задачи которых схожи с требованиями конвенции. Например, есть такое положение Госкомэкологии «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружаюшую среду в Российской Федерации» 10. утвержденное в мае 2000 года, которое было нацелено на реализацию Федерального закона «Об экологической экспертизе» 1995 года¹¹. Однако содержимое таких инструментов не всегда соответствует положениям Конвенции Эспо. Это касается в первую очередь терминологических различий: российское законодательство не предусматривает термина «общественность», упомянутого в конвенции; кроме того, наше законодательство дает лишь определение «негативного воздействия на окружающую среду», в то время как конвенция говорит о «воздействии» как таковом, что означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды. Таким образом, сокращается объем применения инструментов, предусмотренных российским законодательством, для защиты окружающей среды, ведь «негативность» - это очень относительное понятие и интерпретировать его можно как душе угодно. Несмотря на попытки России приблизиться к гармонизации экологического законодательства для дальнейшей ратификации конвенции, вопросов остается еще много, и несоответствие терминов конвенции и российского права усложняет международное сотрудничество для крупных национальных компаний, занимающихся нефтепроизводством.

Находясь в подвешенном состоянии между подписанием и ратификацией конвенции, Россия все же старается предпринимать практические шаги так, будто бы она ее уже ратифицировала. Согласно отчету WWF в 2006 году Российская Федерация создала прецедент проведения стратегической экологической оценки как части требований Конвенции Эспо.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (см.: «Собрание законодательства РФ», № 52 от 24.12.2012).

⁷ Правовой «Долгострой» (см.: http://bellona.ru/2016/12/05/pravovoy-dolgostroy).

[«]Альянс зеленых» присоединился к Единому дню действий за ратификацию Орхусской конвенции (см.: http://russian-greens.ru/node/1304).

⁹ Cm.: http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-EN.pdf.

¹⁰ Cm.: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=27864&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.38409256440048334#04414724131715885

¹¹ Cm.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515.

Таким примером послужило строительство газопровода «Северный поток» на Балтике, в ходе подготовки которого Россия выступила как сторона происхождения потенциального воздействия на окружающую среду. Были направлены уведомления в страны, которые могли быть подвергнуты этому воздействию, также была проведена процедура участия общественности согласно Конвенции Эспо¹².

Стоит отметить, что Конвенция Эспо является необходимым и очень полезным инструментом для защиты национальных интересов в сфере охраны окружающей среды, а также избежания рисков трансграничного загрязнения, поэтому печально осознавать, что вот уже 27 лет наша страна лишает себя такой возможности. Несмотря на то, что еще в 2013 году правительство одобрило законопроект о ратификации конвенции¹³, сказав, что это «создаст дополнительные правовые основания для реализации трансграничных инвестиционных проектов» и «позволит выявлять и предотвращать реализацию экологически опасных проектов на территориях сопредельных с Россией государств», за прошедшие почти 5 лет конвенция так и не была принята.

Минаматская конвенция о ртути

Худо обстоят дела не только с конвенциями, которые защищают окружающую среду как таковую, но и с теми, что больше нацелены на защиту здоровья людей. Выбросы ртути в окружающую среду, чрезвычайно вредные для человека и природы, составляют в России, согласно материалам Совета безопасности Р Φ , десятки тысяч тонн в год 14 , тогда как каждую минуту в мире производится 4,5 килограмма ртути¹⁵. Минаматская конвенция была разработана к 2013 году для охраны здоровья человека и окружающей среды от антропогенных выбросов и высвобождений ртути и ее соединений. Согласно конвенции к 2020 году должно быть запрещено производство, экспорт и импорт целого ряда продуктов, содержащих ртуть, таких как некоторые виды батареек и люминесцентных ламп, должны быть выведены из использования ртутные термометры и некоторые виды мыла и косметики.

По традиции Россия подписала, но не ратифицировала данную конвенцию, хотя правовая база для охраны здоровья человека от воздействия ртути существует еще с 1983 года благодаря требованиям ГОСТ, относящимся к безопасности труда при производстве, связанным с использованием ртути¹⁶. С 2006 года требования ГОСТ приобрели более глобальный характер, обозначив правила определения массовых долей ртути в парфюмерно-косметической продукции¹⁷. Постановлением Правительства РФ от 2010 года определены также правила обращения с некоторыми отходами производства и потребления, такими как ртутьсодержащие лампы¹⁸, которые могут повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде. И все это до вступления конвенции в силу.

С момента подписания Минаматской конвенции в 2014 году конкретных мер для подготовки России к ее ратификации принято не было, в то время как большинство развитых стран это уже сделали. В стране нет полноценной системы приема ртутьсодержащих отходов, как нет и эффективного информирования физических лиц о правилах и местах их утилизации. Согласно упомянутому постановлению правительства от 2010 года (п. 6 ст. 2) обязанность информирования и сбора ламп возложена на органы местного самоуправления. Интересно узнать, кто-нибудь из нас видел подобного рода информацию? Сколько граждан в России знают, что лампы нужно сдавать на переработку и куда вообще их сдавать? Пока информированием граждан по данному вопросу занимаются неправительственные экологические организации. Еще в 2014 году Гринпис писал, что к ним «ежедневно обращаются люди из разных регионов, которые не знают, куда им отнести разбитый градусник или отработавшую электросберегающую лампу» 19. В 2017 году ситуация не изменилась, и те же НПО составили список пунктов приема энергосберегающих ламп²⁰. Очевидно, что органы местного самоуправления не стараются сделать такую важную информацию доступной для граждан.

Тем временем на федеральном уровне работа тоже стоит. Тогда как статья 3 конвенции требует проведения процедур по выявлению отдельных запасов ртути или ртутных соединений, а также источников поставок ртути, в России ртуть просто выпадает из системы учета и контроля еще на стадии выдачи разрешений Ростехнадзором. Как оказалось, согласно отчету центра «Эко-Согласие»²¹ источники ртути и сама ртуть как загрязняющее вещество до сих пор отсутствуют в проектах Ростехнадзора о предельно допустимых выбросах, несмотря на то, что еще в 2009 году на заседании Руководящего совета ЮНЕП в России было решено провести идентификацию источников выбросов ртути в воздух. На международном уровне, учитывая, что Россия не ратифицировала ни Минаматскую конвенцию, ни Протокол по тяжелым металлам (к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.), она не предоставляет информацию о своих национальных выбросах в Центр по кадастрам и прогнозам выбросов ООН, что заставляет задуматься о прозрачности российской политики в сфере выбросов ртути.

В общем и целом, участие России в международных конвенциях сложно назвать активным - даже если конвенцию подписывают, ее ратификация происходит с большой задержкой без видимых на то причин. На данный момент своей очереди ждут Картахенский протокол к Конвенции о биологическом разнообразии, который нацелен на безопасное использование современной биотехнологии, и в том числе ГМО (2000 г.); Нагойский протокол к той же конвенции, регулирующий доступ к генетическим ресурсам и участие развивающихся стран основных поставщиков биологического сырья в прибыли от его использования (2010 г.); Парижское соглашение об изменении климата (2015 г.) и другие международные соглашения.

¹³ Cm.: http://government.ru/activities/selection/302/3267.

¹⁴ Отчет центра «Эко-Согласие» «Источники выброса ртути в России» (см.: http://www.ecoaccord.org/pop/mercury/ISTOHNIKI_VYBROSA_RTUTI_V_ROSSII.pdf).

¹⁵ Согласно данным сайта https://www.planetoscope.com/Pollution/1719-production-mondiale-de-mercure.html.

¹⁶ Cm.: http://vsegost.com/Catalog/29/29653.shtml.

¹⁷ Cm.: http://vsegost.com/Catalog/62/620.shtml.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 03.09.2010 № 681 «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде» (см.: http://base.garant.ru/12178520).

¹⁹ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2014/24-10-russia-otkaz-rtut.

²⁰ Cm.: http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/ecodom/electricity/utilization.

²¹ Отчет центра «Эко-Согласие» «Источники выброса ртути в России» (см.: (http://www.ecoaccord.org/pop/mercury/ISTOHNIKI_VYBROSA_RTUTI_V_ROSSII.pdf).

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО 03.2018

Ретроспективная ответственность

Институт накопленного вреда окружающей среде в России и за рубежом

ЮРИЙ МАРКИН, руководитель отдела страхования гражданской ответственности AIG в России

Накопленный вред окружающей среде: появление понятия

В мире проблема накопленного вреда окружающей среде, или исторического загрязнения, на законодательном уровне рассматривается не столь давно. Впервые данный вопрос официально был поднят в США в конце 70-х - начале 80-х годов прошлого столетия. Как это часто бывает, причиной тому стала трагедия. В первой половине XX века в населенном пункте Лав-Канал в окрестностях города Ниагара-Фолс штата Нью-Йорк располагался полигон промышленных отходов, а впоследствии здесь построили жилые дома, детские сады и площадки. Частые случаи заболевания раком и рождения детей с различными дефектами привлекли внимание средств массовой информации, благодаря чему проблема приобрела национальный характер, а власти были вынуждены переселить более 800 семей и выплатить им компенсации¹.

Было очевидно, что количество подобных точек накопленного вреда на территории страны могло достигать нескольких сотен и даже тысяч и что они способны привести к поистине катастрофическим последствиям для здоровья населения. Поэтому в 1980 году Конгресс США одобрил Акт «О всеобъемлющих мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности»². Акт предусматривал ретроспективную ответственность за вред окружающей среде и позволял взыскивать с действующего собственника расходы на рекультивацию загрязненных территорий, вне зависимости от того, имел ли он отношение к загрязнению или нет.

В России понятие «накопленный вред окружающей среде» появилось в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вступившем в силу 1 января 2017 года. Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» закрепил следующее определение: накопленный вред окружающей среде – это вред, «возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме».

Некоторые особенности законодательства РФ по ликвидации вреда

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает правовой режим и механизмы ликвидации такого вреда. В частности, он предусматривает, что выявление загрязненных объектов осуществляется в ходе инвентаризации и обследования территорий и акваторий, где в прошлом велась экономическая и иная деятельность, а сейчас – расположены бесхозяйные объекты капитального строительства и размещаются отходы. Государственный реестр таких объектов ведет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Данная работа включает в себя рассмотрение заявлений от органов государственной власти или местного самоуправления, категорирование объектов и обновление информации.

В соответствии с приказом Минприроды России от 04.08.2017 № 435 «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке» категорирование осуществляется в течение 30 рабочих дней со дня включения объектов в государственный реестр. При этом рассматриваются следующие критерии:

- объем загрязняющих веществ;
- масса размещенных отходов производства и потребления по различным классам опасности;

- площадь территории (акватории),
 подверженной негативному воздействию;
- уровень и объем негативного воздействия на окружающую среду;
- наличие на объектах опасных веществ, указанных в международных договорах, подписанных и ратифицированных Российской Федерацией;
- количество населения, проживающего на территории, окружающая среда которой испытывает негативное воздействие объекта или находится под угрозой такого воздействия:
- общее влияние объекта на состояние экологической безопасности, определяемое как сумма значений, полученных по указанным выше критериям.

По результатам категорирования объекты включаются в паспорт приоритетного проекта, а на ликвидацию накопленного вреда предоставляются субсидии из федерального бюджета. Согласно утвержденному механизму организация работ по ликвидации является прерогативой органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самочправления.

Представители Минприроды заявляют, что в ходе четырехлетнего мониторинга было выявлено 1800 таких объектов в 80 субъектах Федерации. Площадь загрязненных земель составляет 160 тыс. га, а масса накопленных отходов - 260 млн тонн. На этих территориях проживает свыше 18 млн человек⁴. Министерство объявило, что приоритетный на ближайшие годы проект - «Чистая страна» включает проведение работ на трех объектах, расположенных в Арктической зоне РФ: ликвидация накопленного вреда на архипелаге Земля Франца-Иосифа, нефтяного загрязнения в водоохранной зоне ручья Кузнецов (Архангельская область) и хвостохранилища Куларской золотоизвлекающей фабрики Усть-Янского улуса (Республика Саха (Якутия)). Наи-

¹ Cm.: https://en.wikipedia.org/wiki/Love_Canal.

² Cm.: https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview.

³ Cm.: https://cdnimg.rg.ru/pril/148/09/61/49032.pdf.

Cm.: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=344173&sphrase_id=4625673.

большее финансирование получат работы на архипелаге Земля Франца-Иосифа – 1,4 млрд руб.⁵.

Нюансы мирового законодательства

Интересно посмотреть на некоторые особенности соответствующего законодательства в других государствах. В целом страны по-разному решают вопросы борьбы с накопленным вредом, но можно выделить три доминирующих подхода:

- введение института экологической ответственности;
- учреждение государственно-частных партнерств;
- реализация государственных инициатив.

Выбор того или иного варианта (или их сочетания) зависит от ряда факторов. Среди них – уровень развития экологического законодательства; культура предъявления претензий по возмещению вреда; уровень страховой культуры; степень государственного участия в экономике страны и т. д.

Как правило, при обнаружении накопленного экологического вреда уполномоченный орган решает следующие вопросы:

- можно ли идентифицировать ответственное лицо;
- каков режим ответственности согласно местному и международному законодательству;
- каким образом вред может быть возмещен.

Конечно, установить ответственное лицо удается далеко не всегда, и тогда законодательство большинства стран возлагает ответственность за расходы по очистке на того, кто в настоящий момент владеет территориями - источниками загрязнения. В пользу данной позиции отмечают два аргумента. Во-первых, по закону собственник или владелец несет ответственность в том числе и за риски, источником которых является его имущество, а также обязан предпринимать необходимые меры по предотвращению этих рисков и негативных последствий. Во-вторых, именно собственник или владелец имеет доступ к территориям, которые необходимо очистить⁶.

Такой подход реализован, например, в Великобритании. Здесь ответственность за загрязнение несет лицо, которое причинило экологический ущерб или сознательно дало добро на такое загрязнение. Однако если по результатам рассле-



Спрессованные бочки из-под горюче-смазочных материалов, брошенные военными на арктических островах. Государственный заказник «Земля Франца-Иосифа».

Фото: Роман Ершов, www.rus-arc.ru

дования компетентный орган не сможет установить данное лицо, то ответственность возлагается на собственника или владельца земельного участка. При этом предусмотрена возможность ретроспективной ответственности: если текущий собственник или лицо, эксплуатирующее имущество, не является причинителем вреда, то у него есть право предъявить требование о компенсации понесенных на возмещение расходов к тем, кто этот вред действительно причинил.

В законодательстве некоторых стран иногда устанавливается дата, которая указывает на то, когда тот или иной экологический ущерб можно считать накопленным, или историческим, загрязнением. Например, в Бельгии (Фландрии) к таковым причисляются загрязнения, произошедшие до 29 октября 1995 года. Предприятие должно устранить подобное загрязнение, если оно представляет угрозу жизни и здоровью третьих лиц или окружающей среде. Если в отношении одного и того же объекта были зафиксированы и историческое загрязнение, и загрязнение в ходе текущей хозяйственной деятельности, то ему придается статус именно последнего, если только ответственное лицо не сможет доказать, что оно возникло до 29 октября 1995 года. В Польше датой отсчета для исторических загрязнений признано 30 апреля 2007 года, и нынешний собственник участка несет ответственность за его очистку независимо от того, какая деятельность стала причиной загрязнения.

В некоторых странах государство активно привлекает представителей бизнеса к ликвидации загрязнения почв, создавая государственно-частные партнерства. В качестве успешного примера можно привести проект, реализованный на территории Германии. В 2002 году власти федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия и представители бизнеса заключили соглашение, согласно которому обе стороны обязались направить инвестиции в работы по очистке территорий от накопленного экологического ущерба. Соглашение предполагало, что представители бизнеса выплачивают 3 млн евро в течение 2005 года и 2 млн евро в 2006 году, а власти -3,5 млн евро ежегодно в течение всего срока соглашения (3 года). Средства аккумулировала организация под названием AVV7, она же несла ответственность за организацию работ8.

Особенности экологического страхования

Введение ответственности за историческое загрязнение окружающей среды стало толчком для формирования рынка экологического страхования. Сегодня комплексное экологическое страхование – один из способов управления соответствующими рисками, включая риски исторического загрязнения. Это, конечно, не означает, что компании, предоставляющие такие страховые продукты, готовы застраховать представителей любых отраслей. Однако ситуация суще-

⁵ Cm.: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=342068&sphrase_id=2995283.

⁶ Cm.: http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf.

⁷ Ассоциация по утилизации отходов и загрязненных территорий земли Северный Рейн-Вестфалия.

⁸ Cm.: Shifts in Compensation for Environmental Damage. Tort and Insurance Law / M. Faure, A. Verheij (eds.). New York: SpringerWien, 2007.

ственно улучшилась по сравнению с концом прошлого столетия, когда спрос был, а предложения – нет.

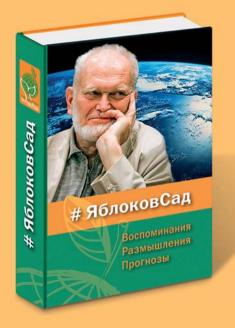
Главной особенностью такого страхового полиса является то, что он выдается на базе заявленного требования (claimsmade), т. е. страховым случаем является не причинение вреда, а предъявление претензии в течение срока страхования. Поскольку причинение вреда, которое повлекло за собой предъявление претензии, могло произойти несколько лет или даже десятилетий назад, страховщики иногда устанавливают в полисе так называемую ретроактивную дату. Претензии в отношении случаев причинения вреда, произошедших до наступления этой даты, не будут рассматриваться в качестве страхового случая. Введение ретроактивной даты характерно для высокорисковых индустрий или территорий с длительной промышленной историей.

Кроме того, в отношении последних страховщики для принятия решения о предоставлении покрытия накопленного

экологического вреда в качестве обязательного требования устанавливают необходимость проведения экологической экспертизы предмета страхования. Экспертиза с последующим составлением отчета о возможных рисках и их последствиях может проводиться силами либо страховщика, либо специализированной организации в сфере экологического аудита и консалтинга. Естественно, должен быть соблюден принцип, согласно которому страховой случай будет обладать признаками вероятности и случайности, т. е. страхователь в момент заключения договора страхования должен находиться в добросовестном неведении относительно факта наличия накопленного вреда на страхуемом объекте.

В США, пожалуй, представлена наиболее широкая линейка страховых продуктов в сфере экологического страхования. Например, один из них – полис на случай передачи права на имущества (Property Transfer Policy). Это эффективный инструмент управления экологическими рисками в ходе купли-продажи имущества, о загрязнении которого пока неизвестно, но существует вероятность, что оно может проявиться впоследствии. В полисе зафиксированы два соглашения о страховании: об ответственности перед третьими лицами и о расчистке территории и застрахованного имущества. Данный полис предполагает передачу прав и обязанностей по нему последующим собственникам проданного имущества. Срок страхования составляет обычно от 7 до 10 лет. Для европейского и российского рынков такой срок является скорее исключением, так как здесь он, как правило, не превышает года.

В заключение хотелось бы отметить, что закрепление в России института накопленного вреда окружающей среде свидетельствует об активных шагах государства по приведению национального экологического законодательства в соответствие с мировыми тенденциями. Кроме того, это существенный практический шаг на пути решения глобальных проблем, связанных с загрязнением окружающей среды.



«#ЯБЛОКОВСАД. Воспоминания. Размышления. Прогнозы»

«ЯблоковСад» - это книга памяти об Алексее Владимировиче Яблокове, всемирно известном ученом, экологе, общественном и политическом деятеле. О Человеке – защитнике людей, природы, России, планеты. В книге собраны статьи и воспоминания около ста авторов друзей и коллег по научной, общественной и политической деятельности А. В. Яблокова. Содержание книги охватывает большой отрезок времени – со второй половины прошлого века и до наших дней. В разделе «Прямая речь» представлены неопубликованные ранее интервью с Алексеем Владимировичем, его обращения и напутствия коллегам, а рассказы коллег – в разделе «Пути исповедимы». Научным прогнозам и размышлениям посвящена глава «Быть или не быть?». Воспоминания, публикации в СМИ, посты в Фейсбуке, слова благодарных учеников и коллег составляют значительную часть книги в главах «Живем дальше» и «Яблоков без границ». Книга интересна и по художественному решению, подчеркивающему единство человека, природы и общества. 512 страниц книги проиллюстрированы более чем 700 фотографий и архивных документов, многие из которых публикуются впервые. В книге много фотографий, сделанных и самим Яблоковым, – их можно найти в разделе, посвященном маленькой деревне Петрушово, за околицей которой Алексей Владимирович заложил большой яблоневый сад.

Стоимость книги – 1300 рублей за один экземпляр, включая почтовые расходы. Сведения для перевода средств (через Сбербанк):

Maestro: 639002389031743677,
Visa: 4276380115965936
или по тел. +7 968 390-14-40

Если вы перевели средства, отправьте сообщение на указанный номер телефона или на dilbark@mail.ru. В письме укажите полностью ФИО и ваш почтовый адрес для отправки книги.

Желающие могут заключить договор напрямую с издательством «Вега-принт» (тел. +7 926 219-80-20) на определенное количество книг и получить их для распространения или передачи в ЯБЛОКОВ-ФОНД. Переданные в фонд книги будут вручаться победителям конкурсов и других проектов.

БЕЛЛОНА — ЗАЩИТНИЦА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Древнеримская вогиня справедливой войны Беллона пришла из подземного мира в современность, чтовы вороться с веззаконием и защищать окружающую среду. Прошли тысячелетия, и методы вогини изменились. Теперь вместо меча и вича у Беллоны в арсенале вагаж накопленных человечеством знаний, навыки правозащиты и инструменты гражданской активности.

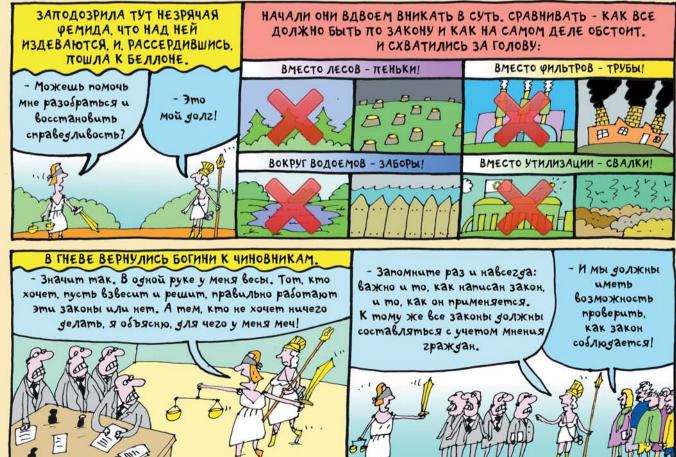


Выпуск 14. Беллона и законодательство



ОТПРАВИЛАСЬ
ФЕМИДА К
ЧИНОВНИКАМ
ДА
ДЕПУТАТАМ А ТЕ СИДЯТ,
ТОЛСТЫЕ,
ДОВОЛЬНЫЕ,
ДЕНЬГИ
ПО
КАРМАНАМ
РАСПИХИВАЮТ.

СТАЛА ФЕМИДА ВЗВЕШИВАТЬ ЗАКОНЫ, А ЧИНОВНИКИ ДАВАЙ ЕЕ ОБМАНЫВАТЬ, ГИРЬКИ ДЛЯ ВЕСОВ ЗА СПИНАМИ ПРЯТАТЬ - МОЛ. ВСЕ ХОРОШО!



Идея - коллективная. Художник - Вячеслав Шилов

