

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Современные проблемы  
российского законодательства  
в сфере природопользования и экологии:  
стратегия преодоления

*По материалам  
парламентских слушаний и "круглых столов"  
за 2010 год*

Издание Государственной Думы  
Москва • 2011

Под общей редакцией председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова

Составители: И. А. Герасименко, заместитель руководителя аппарата  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии;  
Р. В. Баздырев, ведущий советник аппарата  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

**Современные** проблемы российского законодательства  
в сфере природопользования и экологии: стратегия преодоления. По материалам парламентских слушаний и "круглых столов" за 2010 год. — М.: Издание Государственной Думы, 2011. — 272 с.

В сборнике опубликованы материалы, в том числе рекомендации, парламентских слушаний, "круглых столов", заседаний Высшего экологического совета, проведённых Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в 2010 году.

## **Вступительное слово**

Уважаемые читатели! За истекший 2010 год Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии была проделана большая публичная работа. В предлагаемом издании представлены материалы, в том числе рекомендации, парламентских слушаний, "круглых столов" и заседаний Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, посвящённых проблемам и актуальным направлениям развития законодательства, новым механизмам и методикам регулирования вопросов охраны окружающей среды и эффективного природопользования, а также перспективным инициативам регионов.

Надеюсь, данный сборник поможет найти ответы на многие вопросы и станет познавательным информационным пособием не только для профессионалов, но и для широкого круга читателей, равнодушных к проблемам в области охраны окружающей среды и природопользования.

Председатель Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии

**Е. А. Туголуков**

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Перспективы развития и внедрения инновационных  
технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи  
и переработки полезных ископаемых"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
15 февраля 2010 года*

**Вступительное слово  
первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Тема нашей встречи, пожалуй, одна из самых актуальных и горячо обсуждаемых в последнее время. Поиск возможных путей модернизации, стимулирования, внедрения новых технологий, методов организации труда, управления, способных обеспечить качественное повышение эффективности производства и качества продукции, — эти задачи перед нами ставит руководство страны.

Первые шаги уже сделаны. Создана президентская Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России, предлагается схема налоговых послаблений для инновационных компаний, хеджирование инвестиционных рисков со стороны государства. Любому хозяйствующему субъекту очевидна необходимость создания инновационной экономики, интеграции бизнеса в процесс масштабных отраслевых разработок. Цель, к которой необходимо стремиться, — использование технологий и продуктов, созданных на отечественной научно-промышленной базе, но мы поддерживаем и создание совместных компаний, совместных с иностранными партнёрами предприятий.

Наша страна находится в числе лидеров по обеспеченности полезными ископаемыми. Комплексное освоение и эффективное использование минерально-сырьевой базы должно дать импульс для развития всех отраслей экономики. К сожалению, накопившиеся проблемы с изношенными производственными мощностями, с устаревшими технологиями уже в недалёком будущем могут привести к кризисным явлениям даже в недропользовании.

Одним из путей инновационного старта может быть формирование соответствующих стимулов для предприятий госсектора экономики и естествен-

ных монополий путём усиления инновационной составляющей в системе госзакупок, введения для них требований по разработке программ инновационного развития, определяющих более высокую степень технологической составляющей, повышения энергоэффективности и рационального природопользования. Также нужно определить степень участия государства в стимулировании инновационных решений.

С учётом того что наше сегодняшнее обсуждение проходит в парламенте, прошу участников "круглого стола" в своих выступлениях выразить позицию по вопросу о создании специального законодательства об инновациях, об инновационной деятельности, что, по моему мнению, может стать правовой основой для совершенствования технологий поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых.

### **Выступления участников "круглого стола"**

**С. Е. ДОНСКОЙ,**

*заместитель министра природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации*

Уважаемые коллеги, хотел бы поблагодарить организаторов "круглого стола" за предоставленную возможность выступить на этом представительном собрании и со своей стороны ещё раз подчеркнуть актуальность, важность этой темы в связи с усилением внимания к проблеме в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Президент не раз уже поднимал эту тему и обсуждал её с органами исполнительной власти, с различными компаниями и с лицами, которые в этой сфере задействованы.

Решение задач по переводу геолого-разведочной деятельности на инновационный путь развития нами представлено в проекте стратегии развития геологической отрасли, который мы разрабатываем с начала прошлого года. Это стратегия развития отрасли на период до 2030 года. Руководство страны обратило наше внимание на необходимость включения в проект стратегии комплекса мер по инновационному развитию отрасли — техническому и технологическому, кадровому обеспечению геолого-разведочного производства и использованию научного потенциала.

В связи с этим в рамках стратегии нами проработаны три основных направления, каждое из которых, на наш взгляд, должно дать стимулирующий, скажем так, эффект в плане развития инновационных технологий в отрасли. Первое направление — это совершенствование управления геологическим изучением недр в части организационной структуры отрасли, второе направление —

это развитие и совершенствование программно-целевого планирования на принципах кластерного подхода и третье направление — это совершенствование экономико-правовых основ недропользования, которые стимулировали бы инновационную деятельность компаний.

В документе конкретизированы функции и сфера ответственности государственного сектора геологической отрасли, разграничен вклад государства и бизнеса в воспроизводство минерально-сырьевой базы в зависимости от вида полезных ископаемых, района проведения геолого-разведочных работ и других факторов, позволяющих гибко формировать границу между государством и бизнесом, которая может смещаться в ту или иную сторону в зависимости от целевых ориентиров экономики.

Теперь скажу конкретно о тех направлениях, которые я обозначил. Направление стратегии развития геологической отрасли. В частности, в сфере оптимизации организационной структуры государственного сектора геологической отрасли предполагается осуществление следующих шагов. Прежде всего планируется преобразование организаций информационно-экспертного профиля, в том числе государственных геологических фондов, в бюджетные учреждения, которые будут находиться в ведении Роснедр. Также планируется развитие научных организаций, специализированных по видам геолого-разведочных работ и полезных ископаемых, осуществляющих научно-аналитическое обеспечение при выполнении возложенных на Роснедра государственных функций по геологическому изучению, воспроизводству минерально-сырьевой базы, и консолидация специализированных по видам геолого-разведочных работ и полезных ископаемых геологических организаций в форме государственного холдинга, создание так называемой Росгеологии. И мы видим, что одно из направлений развития Росгеологии — это как раз консолидация финансовых ресурсов для обеспечения инновационных проектов, развития инновационных направлений в сфере геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Что касается совершенствования программно-целевого планирования на основе кластерного подхода, то это направление само по себе отражает инновационный характер организации геологического изучения недр. Мы предполагаем, что такое направление позволит с большей эффективностью использовать инновационный потенциал территорий, связанных единой инфраструктурой: добыча, обогащение, транспортировка и переработка минерального сырья. С учётом этого подхода нами планируется разработать административно-экономические механизмы регулирования, которые будут опираться на кластерный подход и учитывать специфику каждого кластера в плане этапов его разви-

тия и с учётом тех необходимых инновационных подходов, которые будут способствовать эффективному устойчивому развитию кластера.

В отношении совершенствования экономико-правовых норм. Я все меры перечислять не буду, их достаточно много, в основном затрону ряд направлений, которые в этой стратегии отражены и над которыми мы сейчас работаем. Это упрощение порядка предоставления недропользователям права на разведку глубоких горизонтов и сопредельных участков нераспределённого фонда при выходе разведанных месторождений или отдельных их частей за пределы лицензионных площадей, создание нормативно-правовой базы для геологического изучения и разработки трансграничных месторождений, так называемых техногенных месторождений, нормативно-правовое регулирование, организационно-техническое обеспечение и решение вопросов контроля, надзора и поддержания безопасного состояния безнадзорных горных выработок и другого горного имущества, находящегося на участках распределённых и нераспределённых фондов недр, и важный момент — это создание прозрачной системы санкций за нарушение условий пользования недрами и установление формализованных оснований для прекращения, приостановления или ограничения права пользования участками недр. Я ещё раз скажу, что это направление, конечно, имеет более широкое прикладное значение, чем исключительно стимулирование инноваций, но мы считаем, что и в рамках этих направлений можно было бы учесть отдельные аспекты, которые позволили бы стимулировать инновационную активность.

Важным разделом проекта стратегии является совершенствование научно-технического обеспечения геолого-разведочных работ. Мы считаем, что здесь тоже мог бы быть сделан упор на обеспечение инновационных прорывов. В частности, основным направлением научно-технического обеспечения геолого-разведочных работ мы считаем разработку современных методов и технологий, приборов и оборудования, призванных повысить эффективность изучения недр, использования и воспроизводства минерально-сырьевой базы, создание научно-методических работ, сопровождение работ по государственному геологическому изучению недр и оценке минерально-сырьевого потенциала территорий России, её континентального шельфа, акватории внутренних морей. Научно-методическое сопровождение — это необходимая составляющая всех этапов работ, выполняемых в отрасли и обеспечивающих повышение эффективности геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы, в первую очередь его ликвидных, остродефицитных частей.

В целях современного научно-технического обеспечения геолого-разведочных работ мы определили следующие направления. Первое — это проведе-

ние на постоянной основе опережающих проблемно ориентированных исследований, направленных на развитие научных основ создания минерально-сырьевой базы страны. Здесь предполагается развитие теоретических основ прогнозирования и поиска традиционных типов месторождений полезных ископаемых и новых типов месторождений, обоснование новых подходов к районированию территории страны, оценке прогнозных ресурсов полезных ископаемых, разработка моделей глубинного строения рудных районов, разработка фундаментальных основ оценки ресурсного потенциала осадочных бассейнов, прогнозы уникальных и крупных месторождений углеводородов, в том числе в пределах континентального шельфа Российской Федерации.

Второе направление — это разработка научно-технических решений, обеспечивающих повышение эффективности геологического изучения недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы. Сюда относятся разработка типовых прогнозных геологических моделей месторождений полезных ископаемых для их выявления и оценки по различным регионам страны, целевое изучение горнорудных районов страны и определение перспектив выявления новых месторождений и скрытых рудных тел в пределах рудных полей на флангах и в глубоких горизонтах отрабатываемых месторождений, разработка и внедрение современных технологий поисков, разведки, добычи, обогащения и переработки минерального сырья, его комплексного использования, повышение энергоэффективности и минимизация негативного воздействия на природную среду, формирование новой концепции физико-геологического моделирования геологических объектов.

Более конкретно, я думаю, мы услышим об этом от коллег, мы только хотели бы обозначить, что требуется для стимулирования научно-технической деятельности и как мы это отразили в проекте стратегии. Требуется усовершенствование технико-геологического обеспечения бурения, исследования глубоких скважин — скважин на твёрдые полезные ископаемые и гидрогеологических. Для развития геолого-разведочных работ на континентальном шельфе требуется переоборудование, переоснащение современными техническими средствами имеющихся и строительство новых научно-исследовательских судов. Требуется создание единой отраслевой системы нормативно-методологического и метрологического обеспечения всех видов лабораторно-аналитических работ, повышение их экспрессности и качества.

Переход на инновационный путь развития геологической отрасли предполагает также техническое перевооружение средств получения геологической информации, обработки, интерпретации и предоставления в пользование. Сейчас по поручению правительства мы работаем над системой межведомственно-



го обмена информацией, что позволит нам учесть многие аспекты, в том числе и аспекты других ведомств, то есть тех ведомств, которые отвечают за смежные направления, за транспорт, за социальные вопросы, с тем чтобы мы имели полный объём информации с точки зрения перспектив развития и перспектив планирования геолого-разведочных работ.

Для того чтобы простимулировать инновационную деятельность, мы в стратегии заложили ряд механизмов, которые обеспечат мотивационные условия, способствующие внедрению передовых технологий при проведении всех видов геолого-разведочных работ: это введение системы лизингового финансирования инновационной деятельности в сфере недропользования (этим, как мы предполагаем, будет заниматься Росгеология), это предоставление государственных гарантий частным инвесторам, осуществляющим кредитование инновационных проектов или совместное выполнение работ, а также субсидирование процентных ставок, предоставление налоговых льгот предприятиям, осуществляющим инновационную деятельность (об этом, кстати, говорил и президент на одном из совещаний), внедрение различных видов коммерциализации научно-технической продукции.

Реализация предлагаемых решений в значительной степени зависит от совершенствования законодательства в инновационной сфере и от скорейшего принятия закона об инновационной деятельности в Российской Федерации. Конечно же, вопрос инноваций связан и с прямым государственным участием, в том числе с инвестициями в разработку инновационных проектов. И это как раз планируется решать в рамках создания Росгеологии.

Мы предлагаем много новаций, некоторые уже включены в проект стратегии. Я перечислять здесь их не буду, но хочу сказать, что работа по направлениям, естественно, не заканчивается исключительно тем, что будет прописано в стратегии. Мы сейчас уже работаем над многими механизмами, которые в стратегии учтены и которые необходимо в ближайшем времени внедрять. Мы упоминали изменения нормативно-правовой базы, обеспечение финансовыми инструментами для стимулирования инновационной деятельности, в частности лизинговое финансирование, в рамках работ при подготовке бюджета. Мы все эти вопросы сейчас рассматриваем, анализируем. Удастся ли нам в этом году это реализовать — зависит от того, когда мы примем стратегию и в каком виде. Пока это проект, но мы надеемся, все новации, которые мы в проекте стратегии прописали, будут приняты в том виде, в котором мы сейчас их предусмотрели в этом документе.

Спасибо за внимание.

## Рекомендации "круглого стола"

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение перспектив развития и внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых, участники заседания "круглого стола" отмечают следующее.

Инновационные технологии в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых создают условия для рационального использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации, сохранения благоприятного состояния окружающей среды, повышения конкурентоспособности национальной экономики и увеличения доходов консолидированного бюджета.

Вместе с тем, согласно экспертным оценкам, российские компании-недропользователи стали сокращать расходы на НИОКР. Сегодня их уровень на порядок ниже, чем расходы на эти же цели иностранных компаний. Например, "Эксон мобил" — 3,02; "Шелл" — 5,67; "Газпром" — 0,29; "Роснефть" — 0,06, "Сургутнефтегаз" — 0,39; "Татнефть" — 0,72 (доллар США к тонне условного топлива). Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, число российских организаций, осуществлявших технологические инновации по виду экономической деятельности "добыча полезных ископаемых", в 2007 году составило 76 единиц, в 2008 году — 70 единиц. Затраты на НИОКР у крупнейших российских компаний сегодня составляют от 0,1 до 0,4 процента их бюджета.

Лидеры среди российских крупнейших компаний-недропользователей по соотношению расходов на НИОКР и выручки — ОАО "Сургутнефтегаз" и ОАО "Татнефть". Институт ОАО "Сургутнефтегаз" "СургутНИПИнефть" занимается фундаментальными научными исследованиями. Им разработана и внедряется уникальная технология разработки Фёдоровского месторождения горизонтальными скважинами, создана уникальная технология добычи нефти из баженовских отложений. К наиболее известным и эффективным разработкам ОАО "Татнефть" можно отнести бурение многозабойных скважин (разновидность бурения скважин на депрессии), бурение с наклонным входом в пласт, цепные приводы скважинных насосов (альтернатива обычным станкам-качалкам), металлопластмассовые и стеклопластиковые трубы. В институте "ТатНИПИ-

нефть" разработаны собственные инновационные технологии, которые успешно применяются в настоящее время в ОАО "Татнефть": ВУКСЖС (вязко-упругая коллоидная суспензия на основе жидкого стекла), КПС (капсулированные полимерные системы). Отличительные особенности первой технологии — использование недорогих отечественных реагентов, второй — возможность снижения их концентрации при использовании и обеспечение глубокого проникновения реагентов в нефтяной пласт.

Следует отметить опыт ОАО "ЛУКОЙЛ" по созданию вентильных электродвигателей. В результате проведённых при финансировании компанией НИОКР разработано оборудование, которое по сравнению с традиционными асинхронными двигателями позволяет снизить потребление энергии на 10–20 процентов. В целях реализации инновационного потенциала ОАО "ЛУКОЙЛ" осуществляет тесное взаимодействие с Государственной корпорацией "Российская корпорация нанотехнологий". В соответствии с Генеральным соглашением о стратегическом партнёрстве определён ряд разработок, которые могут быть реализованы совместными усилиями обеих компаний, в том числе в области повышения нефтеотдачи пластов, где у компании "ЛУКОЙЛ" и её дочернего общества "РИТЭК" ("Российская инновационная топливно-энергетическая компания") накоплен богатый опыт создания эффективных технологий воздействия на пласт, таких как термогазовое, парагазовое и водогазовое воздействия, потокоотклоняющие технологии на основе нанореагента "РИТИН".

Вместе с тем большинство российских компаний-недропользователей ориентируют свои научные центры на проектирование относительно простого оборудования и поверхностной оптимизации технологий, а высокотехнологичное оборудование и принципиально новые технологии закупают за рубежом. На заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 25 декабря 2009 года Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым было отмечено, что если при покупке отечественного инновационного продукта выигрывают и компания, и российская сфера НИОКР, то при покупке импортных технологий — только компания. Нам необходимы новые технологии и продукты, созданные на отечественной научно-промышленной базе. Но просто использование отечественных технологий — это не самоцель, мы приветствуем и создание совместных компаний, совместных предприятий с иностранными партнёрами для создания инновационных продуктов. В этой связи можно привести в пример компанию "Salym Petroleum Development", ведущую разработку Салымской группы нефтяных месторождений, расположенной в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, и применяющую разра-

ботанную "Шелл" концепцию "умных месторождений" — инновационную технологию, которая позволяет передавать информацию с кустовой площадки на пункт управления в режиме реального времени, что даёт возможность оптимизировать работу всех промысловых объектов, а также получать данные для формирования модели месторождения.

Участники "круглого стола" отмечают, что для формирования инвестиционной активности в России необходимо сформировать чёткое понимание потребностей и перспективных направлений развития инноваций в России во всех значимых отраслях экономики. Эти потребности должны формироваться в том числе исходя из нужд крупнейших российских заказчиков-недропользователей. Задачи должны быть зафиксированы вплоть до самого нижнего уровня — до конкретных технологий и продуктов.

Переход на инновационный путь развития предполагает техническое и технологическое перевооружение геолого-разведочной и горнодобывающей отраслей и, по мнению участников "круглого стола", направлен:

1) в части поисково-оценочных и разведочных работ по месторождениям полезных ископаемых на:

развитие теоретических основ прогнозирования и поисков месторождений минерального сырья и новых типов месторождений на основе использования современных минералогических, геохимических и изотопно-геохимических методов исследований горных пород и минералов;

использование новых принципов планирования геолого-разведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, учитывающих современное и перспективное состояние её инфраструктуры и конъюнктуры того или иного вида минерального сырья в зависимости от текущего и прогнозируемого состояния внутреннего и мирового рынков;

обоснование новых подходов к оценке прогнозных ресурсов полезных ископаемых на основе разработки моделей глубинного строения рудных районов и полей;

широкое использование современных компьютеризированных систем сбора, обработки, оперативной передачи геологических, геофизических и геохимических данных;

создание единой системы по учёту прогнозных ресурсов и запасов минерального сырья, коррелированной с принятой в стране системой стадийности проведения геолого-разведочных работ;

разработку и внедрение отечественной геофизической, геохимической и буровой техники и технологий, обеспечивающих инновационное развитие поисковых и геолого-разведочных работ;

2) в части разработки месторождений твёрдых полезных ископаемых на:

внедрение различных модификаций скважинной добычи на глубокозалегающих бокситовых рудах, месторождениях калийных и калийно-магниевых солей, золота, а также других полезных ископаемых (скважинная гидравлическая добыча, скважинное подземное и кучное выщелачивание руды) и обогащения (рентгено-радиометрическая, фотометрическая сепарация);

внедрение перспективных способов переработки и обогащения полезных ископаемых (активация, модифицирование, криотермическое воздействие, плазмо- и электрохимическая переработка);

3) в части разработки нефтегазовых месторождений на:

разработку фундаментальных основ оценки перспектив нефтегазоносности и ресурсного потенциала месторождений, прогноза уникальных и крупных месторождений углеводородов, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации;

создание новых методов воздействия на пласты и увеличения нефтеотдачи, в том числе широкое освоение технологий и оборудования для высокоэффективной разработки трудноизвлекаемых запасов нефти (низкопроницаемые коллекторы, остаточные запасы нефти обводнённых зон, высоковязкие нефти, запасы нефти в подгазовых зонах);

создание и внедрение методов надёжной ликвидации скважин с целью снижения риска возникновения экологической нагрузки на недра и окружающую среду;

использование технологии и техники обратной закачки газа и других агентов в пласт при эксплуатации месторождений, а также переход к низкотемпературным процессам, что позволит повысить рациональное использование недр, а также глубину извлечения компонентов из добываемого углеводородного сырья;

создание и освоение техники и технологии для прокладки морских газопроводов на мелководье и больших глубинах;

внедрение техники и технологии производства сжиженного природного газа (СПГ) и его транспортировки;

создание высоконадёжных коррозионно-стойких труб для магистральных газопроводов на базе новых трубных сталей и полимерных материалов с целью существенного продления межремонтного режима их эксплуатации;

внедрение в нефтеперерабатывающем комплексе новых технологий, позволяющих увеличить глубину переработки нефти и выпуск высокооктановых бензинов.

Кроме того, в отдельные инновационные направления можно выделить использование:

техногенных отходов как значительного ресурса минерально-сырьевой базы, в том числе для решения проблем охраны окружающей среды, улучшения экологической обстановки;

торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озёр и заливов морей для производства новых товаров;

инновационных технологий при энергосбережении и повышении энергоэффективности в добывающих и перерабатывающих производствах.

Так, например, ОАО "Газпром" реализуется программа энергосбережения, действующая в период 2007–2010 годов, которая позволяет сэкономить 11 миллионов тонн условного топлива, в том числе 10,4 миллиарда кубических метров природного газа, около 1,3 миллиарда киловатт-часов электроэнергии, 1,2 миллиона гигакалорий тепловой энергии, 30 тысяч тонн условного топлива дизельного и котельно-печного топлива. Программа энергосбережения на 2010–2012 годы, утверждённая в ОАО "ЛУКОЙЛ", позволит за счёт оптимизации технологических схем, внедрения новых энергоэффективных технологий и оборудования сэкономить в ближайшие три года более 2,35 миллиарда киловатт-часов электроэнергии, свыше 970 тысяч гигакалорий тепловой энергии, а также 213 тысяч тонн условного котельно-печного топлива.

В настоящее время в Российской Федерации действует ряд нормативных правовых документов в рассматриваемой области. Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах содержит положения, стимулирующие развитие инновационной деятельности, проведение НИОКР налогоплательщиками. Так, по налогу на добавленную стоимость установлено освобождение от его уплаты при передаче исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование результатов указанной интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора. По налогу на прибыль сокращён срок принятия к вычету расходов на НИОКР с трёх лет до одного года.

Установлена возможность использования повышающего коэффициента (1,5) в целях ускоренного учёта текущих затрат на научные исследования и разработки (в том числе не давшие положительного результата) по перечню, установленному постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 988. Однако следует отметить, что последняя норма на прак-

тике не применяется. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 25 декабря 2009 года отметил, что эта норма должна работать, а не оставаться пустой декларацией.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в которой определены основные положения по поддержке инновационного бизнеса и расширения спроса на инновации в экономике страны.

Важным шагом в отношении государственной поддержки инновационной деятельности стали Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утверждённые Правительством Российской Федерации 5 августа 2005 года № 2473п-П7, определившие цели, задачи, направления государственной политики, механизмы в области развития инновационной системы, основные меры по её реализации.

В зарубежных странах государство по-разному обеспечивает своё присутствие в области инновационной деятельности. Во Франции, например, был разработан закон о стимулировании изобретательства и поощрении новаторов. Для них предусматривается скидка с налогов около 30—40 процентов. В Великобритании нет системы централизованного регулирования инновационной деятельности, нет и специального министерства, ответственного за развитие данного процесса, но есть хорошо разработанный механизм взаимодействия, позволяющий осуществлять координацию на государственном уровне. В США приняты многочисленные законодательные акты, направленные на стимулирование активности к занятию инновационной деятельностью со стороны государства.

Необходимо отметить, что и в рамках Содружества Независимых Государств разработан и принят ряд актов, непосредственно направленных на регулирование различных сфер инновационной деятельности. К таким актам можно отнести Соглашение о формировании и статусе межгосударственных инновационных программ и проектов в научно-технологической сфере от 11 сентября 1998 года, модельный закон "Об инновационно-инвестиционной инфраструктуре" от 8 июня 1997 года, модельный закон "Об инновационной деятельности" от 16 ноября 2006 года.

Важное значение в рассматриваемой сфере имеют положения Горной хартии государств — участников Содружества Независимых Государств и Соглашения о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования мине-

рально-сырьевых ресурсов. Оба этих международных правовых акта были приняты в Москве 27 марта 1997 года. Согласно пункту 7 Горной хартии сторонами обеспечивается облегчение доступа на коммерческих условиях к новым технологиям, применяемым в области разведки, добычи, переработки (преобразования) и использования минерально-сырьевых ресурсов.

При разработке правовой базы инновационной деятельности может быть использован и позитивный опыт Европейского союза, который благодаря эффективным правовым механизмам занимает одно из ведущих мест в рейтинге мировых инновационных экономик. В Европейском союзе успешно реализуется решение Европейского парламента и Европейского совета от 24 октября 2006 года № 1639/2006/ЕС об учреждении Рамочной программы по конкурентоспособности и инновациям на 2007–2013 годы.

Поскольку инновационная деятельность является высокорисковой и затратной, для её эффективного развития необходимо сочетать усилия бизнес-сообщества и финансово-организационную, правовую поддержку со стороны государства.

С учётом состоявшегося обсуждения перспектив развития и внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых участники "круглого стола" считают необходимым **рекомендовать:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

активизировать законодательную деятельность в сфере развития законодательства, создания правовой возможности для внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых.

**2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Ускорить внесение на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" в части стимулирования создания мощностей по переработке минерального сырья, установления требований к содержанию лицензий на пользование недрами и определения порядка внесения в них изменений, а также уточнения оснований и порядка досрочного прекращения, приостановления и ограничения прав пользования участками недр.

2.2. Рассмотреть целесообразность разработки законодательного акта, регулирующего осуществление инновационной деятельности в Российской Федерации.

2.3. Разработать предложения для внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающие:



механизмы стимулирования организаций, осуществляющих сбор, транспортировку и переработку попутного нефтяного газа, а также разработку и производство подходящего для этих целей оборудования;

освобождение организаций от уплаты налога на имущество энергоэффективного оборудования сроком на три года;

сокращение сроков амортизации для нематериальных активов, непосредственно используемых в научно-технической и производственной деятельности (изобретения, полезные модели, патенты);

возможность учёта в целях налогообложения прибыли расходов на консультационные и информационные услуги научно-технического характера, а также расходов на НИОКР, понесённых организацией в интересах зависимых (дочерних) юридических лиц.

#### 2.4. Рассмотреть возможности:

внесения изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" в части включения в условия лицензионных соглашений требований об обеспечении утилизации не меньше 95 процентов добытого попутного нефтяного газа;

внесения изменений в законодательство о государственных и муниципальных закупках в целях стимулирования инноваций и модернизации через систему государственного заказа;

предоставления бюджетных субсидий организациям по приоритетным направлениям инновационной деятельности, включая проведение НИОКР, разработку и проектирование новых образцов промышленной продукции.

2.5. Обеспечить реализацию мер, предусмотренных Основными направлениями антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 30 декабря 2009 года), направленных на стимулирование инновационной активности (например, создание "инновационных поясов" вокруг вузов, научных учреждений, крупных и крупнейших корпораций).

2.6. Поручить государственным представителям в акционерных обществах с участием государства, государственным корпорациям предусмотреть в стратегиях развития, инвестиционных программах этих организаций меры по инновационному развитию и масштабному внедрению современных технологий.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Программа комплексного освоения месторождений —  
надёжная база для развития территорий  
(на примере Программы комплексного освоения  
месторождений ЯНАО и севера Красноярского края  
до 2020 года)"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
25 февраля 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Н. В. Комаровой**

Современные инновационные подходы к освоению северных территорий должны быть комплексными. Сегодня мы рассматриваем программу, в которой — впервые в новой российской практике, справедливости ради надо заметить — стратегия развития территорий основана на комплексном освоении природных ресурсов. И формула такого подхода — в ресурсоэффективности и балансе социально-экономических и природоохранных задач.

Очевидно, что сегодня основной тормоз освоения полярного Севера — это инфраструктура, увязка её развития с потребностями промышленности и возможностями региона. Это серьёзный шаг для снятия северных барьеров в российской экономике. Ямал и север Красноярского края — стратегические регионы, и ставка на них делается не только как на ресурсные двигатели, но и как на арктический форпост Российской Федерации.

Запуск программы комплексного освоения северных месторождений — это новые возможности для России включиться в северную инновационную гонку. Уже сегодня это сигнал для науки и бизнеса развивать производство технологий и материалов для эффективного освоения северных месторождений и глубокой переработки углеводородного сырья. Государство создаёт условия для развития нового рынка экологического консалтинга, экологически и энергетически эффективных технологий.

Помимо бонусов для экономики в виде рабочих мест и наполнения бюджетов, ставка на развитие инноваций для Севера — это серьёзный шаг к стратеги-

ческому, технологическому лидерству в Арктике. Очевидно, что реализация проекта будет иметь колоссальное значение для социального обустройства территорий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, укрепления научного, промышленного, кадрового потенциала полярных регионов.

Сегодня программа запускается на Ямале и на севере Красноярского края. Думаю, что в перспективе этот опыт должен быть использован для развития и других северных территорий, и не только северных. Именно поэтому наш комитет посчитал необходимым обсудить этот вопрос, эту тему вот в таком формате. И мы будем крайне удовлетворены, если в ходе сегодняшней встречи поступят конкретные предложения, прежде всего касающиеся нормативного обеспечения решения той задачи, о которой я сказала.

### **Выступления участников "круглого стола"**

**А. С. БЕЛЕЦКИЙ,**

*заместитель полномочного представителя  
Президента Российской Федерации  
в Уральском федеральном округе*

Как это было отмечено на совещании под руководством Председателя Правительства Российской Федерации в городе Игарке, основная причина сдерживания освоения огромных разведанных запасов месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края (а, как вы знаете, это почти пятая часть всего сырьевого потенциала Российской Федерации) — это отсутствие развитой инфраструктуры. Планируемое к 2020 году увеличение добычи нефти и газоконденсата, естественно, требует опережающего развития в строительстве инфраструктуры, модернизации железных и автомобильных дорог, трубопроводов и электростанций. И конечно, в этой связи проект "Урал Промышленный — Урал Полярный" является уникальным инфраструктурным и стратегическим проектом Уральского региона, он соответствует приоритетам развития Российской Федерации, и "ЕДИНАЯ РОССИЯ" придала данному проекту статус партийного.

Хотел бы отметить, что сегодня завершены конкурсные процедуры, связанные со строительством инфраструктуры, закончен конкурс по строительству энергетической станции, первой станции, которая даст возможность централизованного электроснабжения в ЯНАО, и в начале марта начинается строительство станции Полярная мощностью 450 мегаватт. Планируется начало строительства уже в апреле этого года с окончательным вводом в эксплуатацию в 2011 году. Также в апреле этого года планируется ввод в эксплуатацию первой пусковой станции мощностью 22 мегаватта. Сегодня потребление электроэнер-

гии в ЯНАО составляет порядка 70 мегаватт, таким образом, строительство станции мощностью 450 мегаватт позволит до 2015 года создать опережающий эффект ввода энергетических мощностей. Кроме того, в марте начинается строительство железнодорожной линии Салехард — Надым, которое планируется завершить через три года. Определено, что основным инвестором будет корпорация "Урал Промышленный — Урал Полярный". И я думаю, что мы в апреле этого года пригласим всех на открытие строительства железнодорожной линии, которая позволит создать железнодорожную инфраструктуру и дорожную инфраструктуру в ЯНАО. Как вы знаете, в рамках реализации проекта "Урал Промышленный — Урал Полярный" ещё планируется строительство железнодорожной дороги Обская — Полуночное, которая позволит обеспечить комплексное освоение рудных провинций северного, приполярного и полярного Урала, нефтяных и газовых месторождений Югры.

Кроме того, комплексное освоение месторождений твёрдых полезных ископаемых осуществляется в рамках реализации Министерством природных ресурсов и экологии комплексной программы геолого-разведочных работ на период 2010—2015 годов, которую мы обсуждали в прошлом месяце, и планируется выделить порядка 5 миллиардов на ближайшие три года на комплексное геологическое изучение этих месторождений. В частности, при отработке Лекын-Тальбейского медно-молибденового месторождения проектом предусмотрено попутное извлечение крайне дефицитного для российской промышленности металла рения, при отработке хромитовых месторождений массива Рай-Из в ЯНАО попутно предполагается добывать дуниты в качестве огнеупорного сырья, рассматривается возможность извлечения из руд платиноидов, выявленных специалистами при проведении геолого-разведочных работ в 2010 году. На Оторьинском угольном месторождении в Ханты-Мансийском автономном округе обнаружено повышенное содержание редких элементов и металлов редкоземельной группы, которые планируется извлекать при использовании углей.

Это лишь небольшая часть работ, которые были проведены за прошедшие два-три года. Мы надеемся, что в процессе углублённого геологического изучения Урала обнаружатся и другие полезные ископаемые. Всё это, мы считаем, создаст необходимые предпосылки для комплексного освоения Полярного и Приполярного Урала, в том числе создаст плацдарм для освоения арктического шельфа. И мы полагаем, что вот это развитие инфраструктуры, собственно говоря, позволит выполнить ту комплексную программу, которую мы обсуждаем.

Спасибо за внимание.

## Рекомендации "круглого стола"

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение вопросов комплексного освоения месторождений и развития территорий (на примере Программы комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года и Программы комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий до 2030 года), участники заседания парламентских слушаний отмечают следующее.

Уверенное развитие экономики и рост благосостояния страны невозможны без масштабного освоения богатейших природных ресурсов северных территорий. В целях эффективного развития минерально-сырьевой базы и создания новых центров добычи совместными усилиями органов государственной власти и бизнес-сообщества разрабатываются программы освоения территорий, реализуются крупные проекты, направленные на обеспечение Российской Федерации стратегическими видами полезных ископаемых.

Наиболее показательным из уже запущенных проектов является программа "Урал Промышленный – Урал Полярный".

По данным Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, минерально-сырьевые ресурсы Приполярного и Полярного Урала оцениваются в 200 миллиардов долларов США. Эти ресурсы позволят ежегодно добывать, например, по 9 миллионов тонн железной руды и 3,5 миллиона тонн хрома.

Инвестиции в реализацию комплексного проекта "Урал Промышленный – Урал Полярный" оцениваются в объеме 831,4 миллиарда рублей. Финансирование будет производиться из трёх источников: из бюджетов субъектов Российской Федерации (75,27 миллиарда рублей), из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (126,87 миллиарда рублей), из внебюджетных источников (629,26 миллиарда рублей). При этом на развитие транспортной инфраструктуры планируется направить инвестиции в объёме 371,7 миллиарда рублей (в том числе из бюджетов субъектов – 75,27 миллиарда рублей, из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации – 126,87 миллиарда рублей, из внебюджетных источников – 169,56 миллиарда рублей), на развитие энергетической инфраструктуры – 311,9 миллиарда рублей (внебюджетные источни-

ки), инвестиции предприятий в освоение природных ресурсов — 147,8 миллиарда рублей.

В целом реализация проекта позволит решить вопросы освоения новых нефтегазовых и горнорудных районов, обеспечить промышленные предприятия юга Урала металлургическим и энергетическим сырьем в объеме до 40 миллионов тонн ежегодно.

Яркими примерами государственно-частного партнёрства являются разработанные Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий и Программа комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года.

Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий до 2030 года разработана ОАО "Газпром" и администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа по поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Являясь наиболее изученным и подготовленным к освоению, Ямал расположен близко к существующей газотранспортной инфраструктуре, обладает значительными запасами и высокими добычными возможностями. По этой причине именно освоение Ямала будет играть решающую роль в развитии газовой промышленности России в XXI веке.

В разработанной программе детально рассмотрены состояние сырьевой базы Ямала и перспективы её развития, технико-технологические аспекты разработки месторождений и транспортировки углеводородов, вопросы развития производственной и социальной инфраструктуры, промышленной и экологической безопасности, выполнена оценка экономической эффективности и обоснованы меры государственной поддержки программы.

Комплексное освоение месторождений суши Ямала планируется осуществить путём создания трёх промышленных зон — Бованенковской, Тамбейской и Южной, с каждой из которых связана своя группа месторождений. Бованенковская промышленная зона включает три базовых месторождения: Бованенковское, Харасавэйское, Крузенштернское. Суммарная ежегодная добыча газа предполагается в объёме до 220 миллиардов кубических метров, конденсата — до 4 миллионов тонн. Тамбейская промышленная зона включает шесть месторождений: Северо-Тамбейское, Западно-Тамбейское, Тасийское, Малыгинское, Южно-Тамбейское и Сядорское. Суммарная ежегодная добыча газа предполагается в объёме до 65 миллиардов кубических метров, конденсата — до 2,8 миллиона тонн. Южная промышленная зона включает девять месторождений: Новопортовское, Нурминское, Малоямальское, Ростовцевское, Арктическое, Среднеямальское, Хамбатейское, Нейтинское, Каменномысское (суша). Сум-

марная ежегодная добыча газа предполагается в объёме до 30 миллиардов кубических метров, нефти — до 7 миллионов тонн. Изучаются возможности строительства на Ямале завода по сжижению газа.

Для обеспечения транспортировки ямальского газа в период до 2030 года планируется создание уникальной, не имеющей аналогов в России газотранспортной системы нового поколения. Газ будет транспортироваться по направлению Ямал — Ухта (пять-шесть ниток) протяжённостью около 1100 километров и далее по направлению Ухта — Грязовец, Грязовец — Торжок, Грязовец — Ярославль, Ухта — Починки. Общая протяжённость транспортировки по новым газопроводам составит более 2500 километров.

Новая газотранспортная система, которая в будущем станет ключевым звеном Единой системы газоснабжения России, будет обеспечивать транспортировку газа с месторождений полуострова Ямал в объёме более 300 миллиардов кубических метров в год и включать в себя 27 современных компрессорных станций суммарной мощностью 8600—11600 мегаватт. При этом общая протяжённость линейной части магистральных газопроводов составит порядка 12—15 тысяч километров. Создание газотранспортной системы для транспортировки газа с полуострова Ямал будет способствовать полномасштабной реконструкции действующей ЕСГ России.

При обустройстве месторождений полуострова Ямал и создании новой газотранспортной системы предусмотрено использование передового отечественного опыта и ряда новейших технологий и технологических решений. При освоении месторождений Ямала предусмотрена реализация целого комплекса мероприятий по защите окружающей среды, предотвращению и минимизации возможного воздействия на экосистему в процессе проведения строительных работ и эксплуатации. Эти мероприятия, в частности, включают:

- проведение постоянного экологического мониторинга в периоды строительства и эксплуатации месторождений;

- разработку технологических и специальных мероприятий, обеспечивающих снижение негативного воздействия на приземной слой атмосферы;

- использование замкнутых систем водоснабжения, обеспечивающих недопущение загрязнения поверхностных водоёмов и почвы;

- применение специальных технологий, снижающих тепловые и механические воздействия на мёрзлые грунты;

- разработку специальных щадящих режимов освоения территорий;

- применение технических решений, позволяющих уменьшить площадь изымаемых из оборота земель, а также их техническую и биологическую рекультивацию;

недопущение проведения строительно-монтажных работ в период весеннего гнездования птиц;

осуществление забора воды с использованием рыбозащитных устройств;

организацию беспрепятственной миграции стад северных оленей с помощью специальных переходов через линейные коммуникации.

Одним из базовых принципов промышленного освоения Ямала является гармоничное сочетание развития индустрии на полуострове и бережного отношения к традиционному укладу жизни коренных малочисленных народов Севера. Такой подход позволяет обеспечить сохранение традиционных видов деятельности коренного населения (оленоводство, рыбный и охотничий промысел, сбыт продукции традиционной экономики в рамках долгосрочных договоров с предприятиями-недропользователями, осуществляющими свою деятельность на территории полуострова Ямал, гарантированное возмещение коренному населению ущерба от хозяйственной деятельности недропользователей.

Разработанная Минэнерго России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина в городе Игарке (протокол от 21 сентября 2009 года № ВП-П9-33пр) Программа комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года (далее — Программа комплексного освоения) направлена на создание нового регионального центра добычи нефти, который обеспечит углеводородным сырьём потребности национальной экономики, а также расширит экспортные возможности поставок нефти и продуктов её переработки за границу.

В настоящее время индустриальное развитие севера Западной Сибири осуществляют крупнейшие российские, а также иностранные вертикально интегрированные компании: "Газпром", "Газпромнефть", "Роснефть", "ТНК-ВР", "Сургутнефтегаз", "ЛУКОЙЛ", "Славнефть", "НОВАТЭК", "РуссНефть" и "Eni". Всего на территории региона выдано 230 лицензий 73 компаниям, в том числе 176 лицензий на разработку и 54 — на геологическое изучение.

Разведанные запасы жидких углеводородов на севере Западной Сибири в современных экономических условиях приобретают важнейшее стратегическое значение для нефтяной промышленности России. В традиционных районах добычи нефти её производство постепенно сокращается, новые перспективные нефтегазоносные провинции (Восточная Сибирь, шельфы морей) пока не осваиваются из-за отсутствия инфраструктуры, необходимых объёмов разведанных запасов, необходимых огромных капитальных вложений.

Ресурсная база Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края включает в себя 236 месторождений нефти и газа, из них только 63 месторождения находятся в разработке. Разведанные запасы региона состав-



ляют 2,8 миллиарда тонн нефти и 1,2 миллиарда тонн газового конденсата. 38 процентов запасов нефти характеризуется большой плотностью и высокой вязкостью, что требует значительных затрат на подготовку к добыче и транспортировке. В настоящее время более 1 миллиарда тонн высоковязких запасов не вовлечено в разработку.

Факторами, сдерживающими освоение новых месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края, являются:

отсутствие системы магистрального транспорта нефти севернее Пурпе;

необходимость доведения большого количества высоковязких нефтей до транспортных и товарных кондиций;

необходимость добычи нефти из залежей со сложным фазовым составом (нефтяные оторочки, газовые шапки) и необходимость утилизации большого количества попутного нефтяного газа требуют дополнительных затрат и новых технологических решений;

низкая доходность проектов из-за действующей системы налогообложения вследствие значительных издержек компаний, связанных с необходимостью строительства транспортной и технологической инфраструктуры.

Поставлены следующие задачи:

1. Повышение экономической эффективности освоения углеводородного потенциала Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края, в том числе за счёт синхронизации действий, направленных на развитие транспортно-энергетической инфраструктуры, оптимального использования существующей и планируемой инфраструктуры, сетей транспорта нефти, газа и других продуктов переработки нефти и газа.

2. Недопущение падения общего уровня добычи нефти, газа и газового конденсата в Российской Федерации и повышение эффективности развития и использования ресурсного потенциала углеводородного сырья.

3. Формирование сбалансированного производственного потенциала в Ямало-Ненецком автономном округе и на севере Красноярского края, включающего комплексную инфраструктуру добычи, транспорта и энергообеспечения.

4. Достижение максимальной бюджетной эффективности вложенных и вкладываемых при реализации Программы комплексного освоения государственных средств и собственных средств компаний.

По предварительной оценке, мультипликативный эффект от реализации Программы комплексного освоения заключается в:

сохранении общих объёмов добычи нефти в Российской Федерации и доходов бюджета при падении добычи на старых месторождениях Западной Сибири и Поволжья;

ожидаемых объёмах добычи нефти на участках недр ЯНАО и севера Красноярского края к 2015 году — 70 миллионов тонн, к 2020 году — 78 миллионов тонн, объёмах добычи газового конденсата к 2015 году — 27 миллионов тонн, к 2020 году — 35,7 миллионов тонн;

получении государством доходов в объёме 3,7 триллиона рублей;

достижении эффекта реализации предусмотренных программой проектов для экономики страны в размере 6–9 триллионов рублей прироста ВВП;

создании новых рабочих мест: в нефтегазовом комплексе Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края — около 45 тысяч, в строительстве — 55 тысяч, в смежных отраслях промышленности Российской Федерации — до 1 миллиона рабочих мест;

увеличении объёма утилизации попутного газа и доведении его утилизации до 95 процентов;

загрузке предприятий металлургии и машиностроения;

подготовке ресурсной базы для обеспечения стабильной добычи жидких углеводородов и после 2020 года.

На фоне падения добычи нефти и отсутствия реальных альтернатив по компенсации выпадающих объёмов производства месторождения Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края, расположенные вблизи промышленно освоенного центра Западной Сибири, станут гарантом сохранения в России стабильного уровня производства жидких углеводородов. Кроме того, немаловажным аспектом является то, что Российская Федерация имеет в Арктической зоне особые экономические и геополитические интересы. По экстремальности Арктика резко отличается от территорий, расположенных в других широтах, поэтому интересы государства здесь могут быть реализованы только через отдельную систему организационных мер и правовых инструментов.

Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий до 2030 года и Программа комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года являются стимулом и основой для успешной реализации регионального сегмента государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации. В этих целях особую актуальность приобретают работы по комплексной оценке минерально-сырьевого потенциала прилегающих акваторий Карского моря в сфере освоения полуострова Ямал и Гыданского полуострова (Ямало-Ненецкий авто-

номный округ), а также шельфа севера Красноярского края. Указанные работы в полной мере направлены на реализацию Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утверждённых Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года (Пр-1969).

Обсудив вопросы комплексного освоения месторождений и развития территорий, участники заседания "круглого стола" **рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации:**

1. Рассмотреть возможность внесения изменений в:

1.1. Налоговый кодекс Российской Федерации в части:

введения нулевой налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче нефти и газа на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Ямало-Ненецкого автономного округа;

изменения порядка учёта расходов на освоение природных ресурсов, предусматривающих предоставление права признания расходов на освоение природных ресурсов в том налоговом (отчётном) периоде, в котором они фактически осуществлены.

1.2. Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 "О таможенном тарифе" в части:

установления нулевой ставки таможенной пошлины для видов оборудования и товаров, не имеющих аналогов в Российской Федерации;

снижения (вплоть до полной отмены) таможенной пошлины в отношении природного газа, добываемого из месторождений полуострова Ямал, либо распространения на природный газ общих правил определения таможенной стоимости товаров с учётом исключения транспортных расходов при определении таможенной стоимости экспортируемого природного газа в газообразном состоянии.

2. При утверждении Программы комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий до 2030 года и Программы комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года учесть их взаимосвязь с комплексным развитием инфраструктуры в рамках реализации проекта "Урал Промышленный — Урал Полярный" (опережающее строительство транспортной и энергетической инфраструктуры), а также с обеспечением экологической безопасности, сохранением и развитием традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера и так далее.

3. В составе подпрограммы "Освоение и использование Арктики" федеральной целевой программы "Мировой океан", а также разрабатываемых стра-

тегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года и ФЦП социально-экономического развития Арктики Российской Федерации предусмотреть выполнение следующих научно-исследовательских работ:

технико-экономическое обоснование развития арктических территорий Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края;

создание единой геологической модели и оценка ресурсного потенциала Гыданского полуострова, севера Красноярского края и шельфа Карского моря (северная часть), освоение указанных территорий на основе созданной модели.

4. Обеспечить выполнение поручений Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина (протокол от 21 сентября 2009 года № ВП-П9-33пр, город Игарка, протокол от 24 сентября 2009 года № ВП-П9-43пр, город Салехард).

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"О законодательном обеспечении мер,  
гарантирующих безопасность среды обитания человека"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
11 марта 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Конституцией Российской Федерации установлено право каждого человека на благоприятную окружающую среду и на охрану здоровья, защита которых гарантируется государством. Для реализации этих прав необходимо обеспечить наличие в законодательных и нормативных правовых актах правовых норм, которые эффективно регулируют отношения в сфере безопасности среды обитания человека. Основополагающими законодательными актами в рассматриваемой сфере являются федеральные законы "Об охране окружающей среды" и "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Безопасность среды обитания человека обеспечивается качеством среды обитания, благоприятными условиями жизнедеятельности человека, безопасным состоянием окружающей среды, безопасным для здоровья человека проведением работ, безопасностью факторов среды обитания для человека. Данные государственных докладов "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году" и "О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2008 году" свидетельствуют о том, что качество окружающей среды по-прежнему остаётся неудовлетворительным. Основными экологическими проблемами регионов по-прежнему являются загрязнение воздуха в результате выбросов загрязняющих веществ предприятиями и автотранспортом; загрязнение водных объектов; увеличение количества отходов; загрязнение почвы. Наиболее значимым фактором окружающей среды является атмосферный воздух. Так, в 136 городах определён критический уровень загрязнения атмосферного воздуха, в 34 городах

с населением 12,2 миллиона человек отмечены концентрации примесей, в 10 раз превышающие предельно допустимую концентрацию, в 33 городах уровень загрязнения атмосферного воздуха превышает средний показатель по Российской Федерации.

Приведённая отчётность подтверждает острую необходимость совершенствования и развития законодательства по пути создания и внедрения правовых механизмов, способствующих обеспечению безопасной среды обитания человека. В ходе различных мероприятий комитета мы довольно подробно обсуждали такие механизмы, как:

- развитие системы экологического страхования;

- обеспечение оценки риска причинения ущерба окружающей среде и здоровью населения;

- создание экономических стимулов для использования наилучших существующих технологий;

- внедрение и использование единых принципов выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, усиление ответственности хозяйствующих субъектов за их несоблюдение;

- правовое обеспечение проведения экологического аудита;

- ряд других механизмов.

Наибольшая часть рекомендаций, подготовленных по результатам данных мероприятий, нашла своё отражение в разрабатываемых законопроектах, а также в Комплексе мер по охране окружающей среды, утверждённом 18 августа 2009 года распоряжением Правительства Российской Федерации. Безусловно, работа над реализацией этих предложений будет продолжена. Сегодняшнее заседание является не исключением, а скорее логическим продолжением начатой работы.

Хочется отметить, что в проекте рекомендаций предлагаются пути совершенствования законодательства, устанавливающего экологические и санитарные требования для таких объектов, как здания, строения, сооружения и прилегающие к ним территории, транспорт, и связанных с ними техногенных процессов. Это не случайно, так как именно от состояния этих объектов и процессов прежде всего зависит безопасность среды обитания человека. Мы 95 процентов времени, если не больше, проводим внутри этих объектов.

В этой связи в проекте рекомендаций предлагается соотнести и реформировать системы экологического и гигиенического нормирования, конкретизировать экологические и санитарные требования к зданиям, сооружениям и помещениям, транспорту, рассмотреть возможность введения новых механизмов

обеспечения безопасности среды обитания человека, таких как, например, стандартизация и сертификация профессиональной уборки.

### **Выступления участников парламентских слушаний**

**С. А. НАУМОВ,**

*статс-секретарь — заместитель министра  
промышленности и торговли Российской Федерации*

Я с большим интересом выслушал и обзор ситуации на рынке, и проект программы действий. Я задержался, поскольку мы обсуждали на одном из совещаний в Белом доме вопрос регулирования алкогольной отрасли. Вслед за этим у нас будет обсуждение вопросов, связанных с финансовым положением предприятий оборонно-промышленного комплекса, развитием связи между наукой и техникой. Я рассказываю об этом для того, чтобы показать, что мы присутствуем, наверное, при рождении новой, современной, высокотехнологичной и очень важной сферы, отрасли. И то, что её сегодня нет, конечно же, печально, но тем, наверное, лучше выглядит перспектива для собравшихся в этом зале.

Мне всегда интересно, как образуются такие новые структуры, как образуются новые отрасли. Мы с коллегами готовили материалы, и мне очень понравилось не только то, что отрасль является потребителем разного рода техники, но является и неким стимулятором роста нанотехнологий. И я могу сказать, что действительно на одном из инновационных конвентов, который проходил в прошлом году, мы уже видели, как молодые ребята изобретают новые устройства, которые при использовании новых материалов в значительной степени улучшают условия в тех помещениях, где они установлены. Для таких инновационно настроенных молодых людей, конечно же, очень важно иметь сферу для реализации своих изобретений.

Несколько слов всё-таки о роли Министерства промышленности и торговли вот в этом процессе рождения нового мира, так сказать.

Безусловно, мы настроены на значительный рост торговых площадей в Российской Федерации. В настоящее время мы разрабатываем стратегию развития торговли до 2020 года, и там предусматривается кратное увеличение объёма торговых площадей. И здесь, конечно же, мы делаем ставку на современные цивилизованные форматы, сетевую торговлю, и она уже сегодня является наверняка одним из заказчиков услуг клининговых компаний. Мы понимаем, что в перспективе это действительно очень удобный, очень выгодный вариант аутсорсинга. Но я ещё имею в виду и предприятия промышленные, которые действительно зачастую пытаются заниматься всем сразу и не видят тех преимуществ, которые им даёт перевод ряда абсолютно непрофильных, универсаль-

ных, вспомогательных сервисных функций на аутсорсинг. Это даёт возможность решить вопросы, связанные и с формированием вокруг предприятия пояса малых и средних компаний, и с формированием конкурентной среды в том городе, в той территории, где работает предприятие. Поэтому со своей стороны мы готовы в рамках деятельности, связанной с реструктуризацией промышленных активов, с работой с предприятиями, которые расположены в монопрофильных территориях, соединить это с мерами по поддержке малого и среднего бизнеса, с субсидированием лизинга на приобретение оборудования.

Я думаю, что здесь сочетать надо в первую очередь те инструменты, которые есть уже сейчас, внимательно следить, мониторить, а также быть таким партнёром, который будет информировать предприятия промышленности России о том, что издержки, которые они сегодня несут, могут превратиться в выгоды и преимущества как для них, так и для вас.

Я редко выступаю просто с приветствием, но в данном случае я действительно приветствую всех собравшихся в зале и желаю успешной работы.

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, представителей специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов законодательного обеспечения мер, гарантирующих безопасность среды обитания человека, участники заседания парламентских слушаний отмечают следующее.

Глава 2 Конституции Российской Федерации содержит положения, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, защита которых гарантируется государством, среди них и права на благоприятную окружающую среду и на охрану здоровья.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, определены основные направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека, включающие такое направление, как создание безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха. В соответствии с концепцией для реализации данного направления необходимо установить нормативы качества воздуха, воды, почвы и других важных экологических характеристик, соответствующих как минимум безопасному уровню воздействия этих сред на



здоровье человека, нормативы допустимой антропогенной нагрузки, разработать специальные экологические медико-биологические нормы безопасности и комфортности среды проживания человека, осуществлять специализированный мониторинг. Среди инструментов, с помощью которых обеспечивается реализация названных выше мер, ликвидация накопленного загрязнения, восстановление эродированных, захламлённых территорий, обеспечение эффективной санитарии, управление бытовыми отходами, пропаганда здорового образа жизни.

Федеральные законы от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" и от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" направлены на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, благоприятных условий жизнедеятельности человека, благоприятной окружающей среды и экологической безопасности как основных условий реализации указанных выше конституционных прав граждан.

Экологические требования, установленные Федеральным законом "Об охране окружающей среды", направлены прежде всего на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и ликвидацию её последствий, а санитарно-эпидемиологические требования, установленные Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", — на безопасность и (или) безвредность факторов среды обитания для человека (его здоровья и жизни). При этом в отношении безопасности среды обитания человека экологические и санитарные требования устанавливаются для антропогенных объектов и с ними связанных техногенных процессов в целях определения их безопасности для человека и степени воздействия на его среду обитания.

Эффективная реализация мер, гарантирующих безопасную среду обитания человека, обусловлена развитием законодательства Российской Федерации. Вследствие этого особую значимость имеют меры по совершенствованию и развитию законодательства об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и об охране здоровья, иного смежного законодательства, позволяющие создавать и внедрять механизмы, способствующие обеспечению безопасной среды обитания человека.

Наиболее эффективными законодательными мерами, способствующими обеспечению безопасной среды обитания человека, являются:

выполнение мероприятий в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий, строений, сооружений;

осуществление нормирования в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического нормирования;

страхование (санитарно-эпидемиологическое, экологическое, медицинское, гражданской ответственности), санитарно-эпидемиологический надзор, экологической контроль, экологический аудит, стандартизация и сертификация (включая сертификацию систем экологического менеджмента ИСО 9000 и 14000), экологический и социально-гигиенический мониторинг.

В отношении законодательного обеспечения выполнения мероприятий в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий, строений, сооружений следует обратить внимание на то, что в соответствии со статьёй 38 Федерального закона от 30 января 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" строительство и эксплуатация зданий и сооружений должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными в данном законе и в проектной документации. При этом положения статей 19 и 32 Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", устанавливающие требования к зданиям и сооружениям в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, носят декларативный характер и отсылают к выполнению требований, указанных в проектной документации. Однако в настоящее время подготовка проектной документации в части обоснования мероприятий по охране окружающей среды и отдельных мероприятий в области санитарии осуществляется в соответствии с принятыми до введения в действие Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87) государственными стандартами системы проектной документации для строительства, а также государственными стандартами единой системы конструкторской документации и иными действующими техническими документами. Данный факт не способствует совершенствованию системы охраны здоровья населения и приводит к дальнейшему обострению экологических проблем. Кроме того, Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию не содержит конкретный перечень всех мероприятий, предусмотренных законодательством в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения,

обеспечивающих выполнение санитарно-эпидемиологических требований (например, производственный контроль и так далее).

Также требуют совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического нормирования. В Российской Федерации до настоящего времени остаётся неурегулированной проблема с введением экологического нормирования, основанного на единых принципах выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Требование по переходу к экологическому нормированию заложено в Указе Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики" и является необходимым условием формирования эффективного экологического сектора экономики.

Используемые в России нормативы качества окружающей среды, определяющие её нормальное состояние и позволяющие установить отклонение от нормы, основаны на санитарно-гигиенических показателях. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, опирающиеся на показатели хозяйственной деятельности, и нормативы допустимой антропогенной нагрузки, отражающие совокупное воздействие всех источников негативного воздействия на определённой территории, до настоящего времени не разработаны. Их отсутствие препятствует возможности обеспечить эффективную оценку воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 года № 2063-р Правительством Российской Федерации в июне 2010 года запланировано внесение в Государственную Думу проекта федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий). Ответственным за подготовку и сопровождение законопроекта является Минприроды России.

Вместе с тем традиционно сложившийся в нашей стране и законодательно закреплённый акцент на установление и использование системы гигиенического нормирования как единственного инструмента управления качеством окружающей среды, условиями труда, средой обитания и здоровьем населения, а также ряд объективных и субъективных причин привели к тому, что концепция оценки рисков, связанных с безопасностью среды обитания человека, не получила должного развития в качестве практического инструмента в деятельности научных и практических учреждений. Сложившаяся катастрофическая

ситуация с загрязнением окружающей среды и состоянием здоровья людей во многих регионах России, неэффективность природоохранных мероприятий и недостаточная гигиеническая обоснованность мер безопасности, разрабатываемых без чётких количественных критериев потенциального и реального ущерба для здоровья, несоблюдение гигиенических нормативов, а в ряде случаев недостижимость некоторых гигиенических нормативов требуют изменения и переноса акцентов с проблем гигиенического нормирования на количественную оценку потенциальной и реальной опасности (рисков) воздействия факторов среды обитания на человека.

Концепция оценки риска, основанная на выявлении или прогнозировании вероятности развития неблагоприятных эффектов действия факторов среды обитания человека, практически во всех странах мира и международных организациях рассматривается в качестве главного механизма разработки и принятия управленческих решений как на международном, государственном или региональном уровнях, так и на уровне отдельного производства или другого потенциального источника загрязнения.

Правовые механизмы развития изложенных выше мер, таких как страхование, контроль, аудит, сертификация, мониторинг, ранее рассматривались на парламентских слушаниях на темы "О состоянии и мерах по совершенствованию законодательства Российской Федерации с целью обеспечения экологических прав граждан", "О совершенствовании законодательства в области обеспечения экологического контроля", а также на заседаниях Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии по вопросам "О проблемах нормативно-правового обеспечения проведения экологического аудита в Российской Федерации", "О проблемах правового обеспечения и внедрения системы страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды", "О проблемах законодательного и нормативно-правового обеспечения оценки риска причинения ущерба окружающей среде и здоровью населения загрязнением на территории Российской Федерации", по результатам которых подготовлены соответствующие рекомендации.

Также необходимо отметить, что до настоящего времени не получили должного развития и другие механизмы, обеспечивающие безопасность среды обитания человека, действующие на территории развитых стран Европы и США, — стандартизация, система управления качеством и безопасностью на производстве, системы экологического менеджмента, менеджмента охраны труда ИСО 9000 и 14000, клининг (профессиональная уборка).

Для большинства стран развитие клининговой отрасли (системы работ по очистке, уборке, уходу за поверхностями для продления срока службы зданий, сооружений, помещений, проведение работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации, сбору отходов и так далее) является одним из приоритетных направлений экономической деятельности. В европейских странах это не только индустрия уборки жилых, медицинских, образовательных, торговых и других общественных зданий, помещений и транспорта, обеспечивающая комфортную и безопасную среду обитания, но и технологии, обеспечивающие безопасные санитарные условия работы, а также выпуск пищевой, промышленной продукции. Об актуальности внедрения и развития клининговой деятельности в современных условиях также свидетельствуют данные об износе основных фондов предприятий и, как следствие, невозможность соблюдения экологических и санитарно-эпидемиологических требований, установленных законодательством Российской Федерации.

В рамках Европейского союза и на уровне Международной организации по стандартизации (ИСО) разработаны и применяются рядом стран стандарты, регламентирующие методы контроля качества клининговых услуг, состав и особенности технологий по уборке зданий, сооружений и прилегающей территории. Например, в Германии обязательным условием предоставления государственного заказа на клининговые услуги является наличие сертификата соответствия, подтверждающего соответствие стандарту ИСО серии 9000. Действующий на территории Российской Федерации ГОСТ Р 51870-2002 "Услуги бытовые. Услуги по уборке зданий и сооружений. Общие технические условия" носит рекомендательный характер.

В нашей стране формирование клининговой отрасли затруднено вследствие того, что Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП) и Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН) не определяют её как самостоятельный вид экономической деятельности и услуги. Консолидация всех видов работ (услуг), отнесённых к данной отрасли, позволит улучшить состояние среды обитания человека.

Участники слушаний отмечают, что эффективной формой государственного регулирования клининговой деятельности может стать осуществление её в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях". Объединение субъектов клининговой деятельности в саморегулируемые организации предусматривает установление единых стандартов и требований к содержанию и качеству работ и услуг, кото-

рые в свою очередь представляют собой определённый вид государственного контроля.

В Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путём проведения аукциона, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 года № 236-р, включены услуги по уборке зданий. Такая форма торгов, как аукцион, не учитывает качество выполняемых услуг, что является существенным условием при оказании услуг по уборке зданий.

Проанализировав возможные направления совершенствования законодательства в области обеспечения безопасности среды обитания человека, участники заседания парламентских слушаний **рекомендуют:**

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

1.1. Создать с участием представителей бизнеса и профессиональных общественных организаций межведомственную рабочую группу по разработке изменений в законодательные акты (федеральные законы "Об охране окружающей среды", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об отходах производства и потребления", "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" и другие) и подзаконные акты Российской Федерации с целью развития механизмов, обеспечивающих безопасность антропогенной среды обитания человека, создания системы управления её качеством на основе опыта клининговой деятельности.

1.2. Рассмотреть возможность внесения изменений в статью 253 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих включение расходов на клининг (услуг по уборке зданий, помещений и т. д.) в расходы, связанные с производством и реализацией деятельности налогоплательщика.

### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Обеспечить исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики" в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий.

2.2. Осуществить анализ законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и смежных отраслей права на предмет выработки предложений по их гармонизации и совершенствованию, гарантирующих безопасность среды обитания человека.

2.3. Разработать концепцию развития клининговой индустрии в России, включая механизм эффективного распределения контрольных и надзорных функций за выполнением существующих норм и правил экологического и санитарно-эпидемиологического состояния антропогенных объектов между органами государственного контроля и надзора и создаваемыми саморегулируемыми организациями в сфере клининга.

2.4. Поручить Минпромторгу России, Минэкономразвития России и другим заинтересованным министерствам и ведомствам подготовить предложения по разработке механизмов, направленных на:

стимулирование (в том числе экономическое) и формирование клининговой деятельности как самостоятельного вида экономической деятельности с внесением соответствующих изменений в ОКВЭД, ОКДП, ОКУН;

стимулирование организации и развития инновационного российского производства расходных материалов, химии и оборудования для клининговой индустрии;

повышение инвестиционной привлекательности клининговой деятельности в Российской Федерации на основе долгосрочных контрактов;

стимулирование за счёт активного развития профессиональных клининговых услуг создания новых рабочих мест с частичным и полным рабочим днём, в том числе для молодёжи, лиц пенсионного возраста и малообеспеченных слоёв населения.

2.5. Поручить Минэкономразвития России и Минпромторгу России совместно с профессиональными общественными организациями рассмотреть вопрос об осуществлении регулирования клининговой деятельности, включая разработку принципов формирования и совершенствования стандартов и норм качества клининговых услуг, в соответствии с Федеральным законом "О саморегулируемых организациях".

2.6. Рассмотреть вопросы создания правовой и методической базы систем страховой защиты населения от рисков, связанных с безопасностью среды обитания человека; оценки рисков как важнейшего инструмента управления качеством среды обитания человека; управления рисками и информирования населения о рисках и мерах по их предотвращению и снижению.

2.7. Поручить Минрегионразвития России рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" в части определения перечня мероприятий, обеспечивающих выполнение санитарно-эпидемиологических требований на основе использования современных клининговых технологий.

2.8. Поручить Минздравсоцразвития России:

разработать методику исчисления ущерба здоровью населения в связи с воздействием неблагоприятных факторов среды обитания на человека;

разработать с участием представителей Роспотребнадзора, профессиональных общественных организаций и бизнес-сообщества механизмы постоянного совершенствования СанПиН с учётом современных требований, предъявляемых к уборке зданий и сооружений, территорий и иных объектов, санитарному содержанию помещений и территорий, организации управления качеством технологических процессов их уборки, размещению персонала.

2.9. В соответствии со статьёй 10 Федерального закона от 21 июля 1995 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" рассмотреть возможность исключения услуг по уборке зданий из Перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путём проведения аукциона.

### **3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

3.1. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

3.2. Обеспечить улучшение экологического и санитарно-эпидемиологического состояния образовательных, лечебно-профилактических, медицинских и иных учреждений и организаций за счёт эффективного использования профессиональных клининговых услуг.



**Материалы "круглого стола" на тему  
"Совершенствование нормативно-правовой базы,  
регулирующей модернизацию и содержание  
рыбопромыслового флота с целью обеспечения  
эффективного развития рыбопромышленного комплекса  
Российской Федерации"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 830.  
23 марта 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Современное состояние рыбопромыслового флота и проблемы, связанные с перспективами его развития, хорошо известны, они активно обсуждаются на различных уровнях. Наиболее предметно этот вопрос рассматривался в ноябре 2009 года на заседании правительственной Комиссии по развитию рыбохозяйственного комплекса под председательством Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Зубкова, где были приняты соответствующие решения. В частности, Росрыболовству поручено совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовить предложения по корректировке действующих мер господдержки по модернизации и обновлению рыбопромыслового флота, развитию государственно-частного партнёрства, а также подготовить предложения о мерах налогового стимулирования, в том числе строительства судов на российских верфях, проработать вопрос об оценке долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов для целей их использования в качестве предмета залога. Росрыболовству поручено также с участием Объединённой судостроительной корпорации и рыбохозяйственных организаций в первом квартале 2010 года провести совещание по вопросу о перспективах модернизации и обновления судов рыбопромыслового флота.

В настоящее время свыше 80 процентов российских судов рыбопромыслового флота работает сверх установленного срока эксплуатации. Использование этих судов сопряжено с постоянно растущими эксплуатационными расходами,

что в итоге приводит к значительному удорожанию рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. В сложившихся условиях перед рыбной отраслью России стоит задача по строительству современных высокотехнологичных судов рыбопромыслового флота на основе новых технических решений, проектов, отвечающих современным требованиям, — судов, которые при равных эксплуатационных затратах с ныне используемыми судами имели бы более высокие производственные показатели. Внедрение передовых технологий добычи и переработки водных биоресурсов, энергосберегающих технологий в рыболовстве должно стать основой устойчивого развития рыболовной отрасли.

На сегодняшний день строительство одного крупнотоннажного судна обходится в 40–50 миллионов долларов. Практически ни одна российская рыбопромышленная организация не в состоянии вывести из оборота такие финансовые средства и направить их на строительство судна, для этого необходимы предоставление долгосрочных кредитов, выработка современных лизинговых схем кредитования, а также разработка эффективных мер господдержки.

В последнее время Правительством Российской Федерации предпринят ряд мер, направленных на решение вопросов по обновлению и модернизации судов рыбопромыслового флота. Среди них необходимо отметить следующие.

В соответствии с федеральной целевой программой "Повышение эффективности использования и развития ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2013 годах" (далее — ФЦП) начата работа по переоснащению рыбопромыслового флота современными судами. Согласно ФЦП до 2013 года предусмотрено строительство 27 научно-исследовательских судов, что позволит выполнить полный комплекс научных исследований, включая экспедиции в удалённые районы Мирового океана, для обеспечения добывающих организаций данными о сырьевой базе в целях успешного осуществления промышленного рыболовства. Также за счёт средств внебюджетных источников предусмотрено строительство и модернизация 21 судна рыбопромыслового флота в российских судостроительных организациях на общую сумму 11 миллиардов 272 миллиона рублей.

В федеральной целевой программе "Развитие гражданской морской техники" на 2009–2016 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 103, предусмотрены необходимые средства федерального бюджета на разработку концептуальных проектов судов для добычи и переработки водных биоресурсов. Другие направления деятельности Правительства Российской Федерации по решению данного вопроса изложены в рекомендациях "круглого стола", которые находятся у вас на руках.

Хотелось бы обратить ваше внимание на то, что в Комитете Госдумы по бюджету и налогам в настоящее время рассматривается законопроект, который предлагает дополнить подпункт 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающий освобождение от обложения налогом на добавленную стоимость операций по реализации работ (услуг) по ремонту морских судов и судов внутреннего плавания в период их стоянки в портах, нормой, конкретизирующей понятие ремонтных работ, для целей налогообложения НДС. Комитетом по бюджету и налогам данный законопроект поддерживается и рекомендуется к принятию Госдумой в первом чтении. Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии также считает целесообразным его поддержать.

Уважаемые коллеги, сегодня представляется особенно важным не только обсудить текущие проблемы модернизации и обновления рыбопромыслового флота, но и получить конкретные рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы.

### **Выступления участников "круглого стола"**

**С. А. ПОДОЛЯН,**

*статс-секретарь — заместитель руководителя  
Федерального агентства по рыболовству*

Спасибо за возможность участвовать на этой площадке в обсуждении такого важного вопроса. Я, видимо, в силу служебного положения, как статс-секретарь, являюсь практически штатным докладчиком на таких мероприятиях и очень этому рад. Какие-то стратегические моменты я отмечу в своём выступлении. Полагаю, что другими выступающими мой доклад будет дополнен.

Мне представляется, что в информации Евгения Александровича основные позиции в общем-то прозвучали. Проблема состоит в том, что, к сожалению, мы с вами — исполнительная власть, законодательная, представители бизнеса — до конца не определились, каким путём будем идти в части модернизации, совершенствования рыбопромыслового флота Российской Федерации. Почему? Потому что как только мы высказываем дополнительные предложения по регулированию государством этой деятельности, появляются вопросы со стороны бизнеса о том, должно ли государство, к примеру, регулировать техническую политику судовладельца по приобретению судов. И этот мяч мы перебрасываем, так сказать, от одной стороны к другой. Вот нам говорят, что государство не может адекватно ответить, готово ли оно регулировать это в полном объёме, учитывая прежде всего объёмы финансирования. Не знаю, в такой ли постановке на "круглом столе" нужно обсуждать

проблему совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей модернизацию и содержание рыбопромыслового флота, думаю, что в своих дискуссиях и выступлениях мы как-то откорректируем формулировки наших рекомендаций. Я хотел бы остановиться на некоторых позициях, которые, наверное, найдут отражение в дискуссии.

Мы живём при странном капитализме, в условиях глобализма. К примеру, последние джинсы "Левайс", бренд Америки, были сшиты в Соединённых Штатах в 2003 году. Флаг Соединённых Штатов Америки в самих Соединённых Штатах, собственно, не шьётся — шьётся где-то в Тайване. Та же ситуация и у нас. К сожалению, Российская Федерация не может говорить о том, что она строила в бытность СССР суда, которые нужны нам и сейчас. И время ли сейчас говорить о такой глобальной перестройке в головах — это, наверное, покажет, в том числе и сегодняшняя дискуссия.

Приведу некоторые цифры. В составе рыбопромыслового флота 2419 судов, из них 2067 добывающих, 23 обрабатывающих, 269 приёмно-транспортных и 60 научно-исследовательских, учебных и охранных. Казалось бы, это серьёзный потенциал для страны, претендующий на звание великой морской рыбопромышленной державы. Но, для того чтобы вы могли сравнивать, скажу, каков состав рыбопромыслового флота у наших коллег. В Норвегии в состав флота входит 6,5 тысячи судов, то есть почти в три раза больше. В Японии страшно сказать сколько, общее количество судов, от джонок до крупнотоннажных судов, — около 180 тысяч. В Соединённых Штатах зарегистрировано более 2800 судов водоизмещением более 100 тонн. Есть ещё суда водоизмещением меньше 100 тонн, их тоже десятки тысяч.

Наверное, надо сказать ещё и об объёмах водных биологических ресурсов, которые эти страны вылавливают, и сравнить с объёмами, добываемыми Россией. Хотелось бы соотнести эти объёмы с учётом потенциала наших рыбопромысловых судов. Норвегия, например, имея 6,5 тысячи судов, вылавливает 2,5 миллиона тонн, по крайней мере по информации, которая была по итогам 2008 года. Норвегия на 12-м месте. Мы же вылавливаем 3,7 миллиона тонн (по итогам 2009 года) и находимся на 8-м месте.

Для чего я это всё говорю? Для того, чтобы мы, готовя управленческие решения, учитывали и эти вопросы, чтобы был баланс между производственными мощностями флота и запасом водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также учитывались возможности промысла за пределами исключительной экономической зоны. Сегодня у нас диспропорция, мы об этом постоянно говорим. Сегодня мощность флота больше, проще говоря, чем запасы водных биоло-

гических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Это так и не так, потому что флот вроде бы большой, но специализированного флота, который мог бы эффективно осваивать основные водные биологические ресурсы, недостаточно. Парадокс, но сегодня мы не осваиваем сельдь, про мойву вообще не говорю. С одной стороны, мы говорим о том, что у нас существует дисбаланс между производственными мощностями флота и состоянием запасов водных биологических ресурсов, с другой стороны, у нас нет эффективного флота для того, чтобы осваивать 300 тысяч тонн мойвы и 200–250 тысяч тонн сельди, тихоокеанскую сельдь мы явно недоосваиваем. Сейчас будем думать, как продлить сроки промысла, для того чтобы освоить намеченные объёмы сельди в Охотском море.

Дисбаланс в развитии отрасли напрямую связан с той проблемой, которую мы с вами сегодня обсуждаем. Евгений Александрович сказал, что из 2600 судов в критическом состоянии находится около 80 процентов. Пополнение флота за счёт государственной поддержки и теми силами, которые есть сегодня у судовладельцев, не осуществляется, потому что потенциала судовладельцев хватает только на постройку малотоннажных и приобретение ранее эксплуатировавшихся среднетоннажных судов. За последние семь лет это было, если мне память не изменяет, 20 или 21 судно, малотоннажных — 26 единиц. Если мы не обновим флот, не увеличим его на полторы тысячи единиц, то очень скоро флот окажется за нижней, критической точкой.

Вывод понятен. Сегодня невозможно обновление по разным причинам, прежде всего из-за кредитования в кредитных организациях под те проценты, которые этими организациями устанавливаются. Евгений Александрович озвучил цену вопроса: в среднем на строительство нового судна необходимо от 10 до 100 миллионов долларов. Понятно, что это очень дорого. Хватит ли потенциала и воли судовладельцев, даже при такой благоприятной инвестиционной составляющей, как закрепление доли на 10 лет, для того чтобы строить суда — это вопрос к судовладельцам. Здесь, наверное, будут выступать по данному вопросу представители ассоциации.

Повторю ещё раз: я хотел бы, чтобы именно это и стало темой нашего обсуждения — насколько государство может вмешиваться в техническую политику предприятия по приобретению такого флота. Вот один аспект нашего обсуждения.

Сегодня мы видим три пути осуществления нашей работы. Первое — и в докладе председателя комитета это прозвучало, — есть федеральная целевая программа, но необходимо финансирование, для того чтобы мы могли в её рамках продолжать обновлять флот, пусть это прежде всего касается флота для го-

сударственных нужд, для научных исследований. Это легальный, нормальный путь. И на самом деле действительно это достижение — что впервые за многие годы такая программа появилась. Естественно, она не могла финансироваться в полном объёме из-за кризисной ситуации, которая была в прошлом году. Но это тот путь, по которому мы должны идти.

Второе, как нам представляется, — это наращивание потенциала по строительству, приобретению, ремонту судов на российских верфях. Думаю, тут ещё будут говорить о состоянии российских верфей. Их двенадцать: шесть на Дальнем Востоке, три в Ярославле, одна в Выборге и две в Санкт-Петербурге. О том, насколько они сегодня готовы к строительству, нам было бы интересно услышать.

В Советском Союзе крупнотоннажные суда строили, по-моему, только в Николаеве, и всё. То есть у нас в Российской Федерации опыта строительства крупнотоннажных судов нет вообще. О том, что строилось из среднетоннажных, тут скажут. Мне кажется, нельзя не думать также о приобретении импортных судов, и это мы должны учитывать при создании нормативно-правовой базы. Сегодня мы не можем приобретать не только суда, но и импортное оборудование. Износ оборудования составляет 70–80 процентов, мы не должны прятать голову в песок и не думать об этом, хотя приоритет должен быть за строительством судов на верфях Российской Федерации.

Что сделано, какие предложения? Вы знаете, мы в прошлом году предоставили субсидии рыбохозяйственным организациям и предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам под строительство и модернизацию судов — 150 миллионов рублей. Были предоставлены субсидии организациям в части компенсации затрат на уплату лизинговых платежей на приобретение рыбоперерабатывающего, холодильного и технологического судового оборудования — около 31 миллиона рублей. Мы будем продолжать реализацию антикризисных мер, предусматривающих предоставление субсидий организациям рыбохозяйственного комплекса на возмещение части затрат на уплату лизинговых платежей по договорам лизинга. Не на приобретение холодильного оборудования, а по договорам лизинга. Вот такие задачи, и решения Правительства Российской Федерации уже приняты или будут приняты в ближайшее время. Почему мы говорим о лизинге? Потому что это одно из наиболее перспективных направлений в ближайшие годы. Но одно это не может дать того обновления, о котором мы говорим, поэтому предстоит ещё внесение ряда изменений и в Налоговый кодекс, и в закон "О рыболовстве...". Об этом тоже хотелось бы сказать.

Что касается закона "О рыболовстве...", мы предполагаем — сейчас этот вопрос находится уже на одной из последних стадий проработки, — что будут внесены изменения в части создания реестра судов рыбопромыслового флота. Мы это обсуждали с ассоциациями, с комитетом Государственной Думы, с Правительством Российской Федерации, была утверждена концепция этого законопроекта. Существо вопроса заключается в попытке законодательно классифицировать суда. К сожалению, сегодня трудно сказать о том, что представляют собой 2619 судов рыбопромыслового флота по видам промысла, неясно, сколько у нас сегодня креветколовов, краболовов и так далее. Росрыболовство не готово сейчас ответить на этот вопрос, мы можем только предполагать, но четкой, законодательно установленной классификации нет, и возможности регулировать этот процесс у государства нет.

Этот вопрос надо обсуждать. Нам представляется, что, с одной стороны, дополнительный регулятор бизнесу не нужен, с другой стороны, без этого регулятора мы так и не будем знать, какое судно из 2419 судов рыбопромыслового флота готово вести добычу определённого вида водных биологических ресурсов. Мы 6 тысяч тонн живого краба — при полном запрете! — вывезли в Японию за страшно сказать какой малый период. У нас сегодня, по нашим данным, мощностей для промысла краба в разы больше, чем позволяет состояние этого водного биологического ресурса. А сказать точно, насколько промысловый потенциал соответствует состоянию запасов этого водного биологического ресурса, мы не можем, потому что это не подсчитано, непонятно, это судно краболов или нет. Чтобы решить эту проблему, необходимо внести изменения в закон "О рыболовстве...", повторю, сделать попытку классифицировать суда с последующим выходом на регламентацию права на добычу.

Что касается Налогового кодекса, мы будем говорить в ближайшее время о предоставлении инвестиционного налогового кредита, о его применении, о возможности участия предприятий рыбопромышленного комплекса в получении таких инвестиционных налоговых кредитов. Мы будем говорить о применении норм ускоренной амортизации для судов рыбопромыслового флота, сейчас этот коэффициент 2, мы будем предлагать увеличить этот коэффициент, что соответственно снизит для предприятий норму уплаты налога на прибыль. И мы будем говорить о введении повышенных ставок по имущественным налогам — на транспорт и на имущество. Эти предложения готовятся федеральными органами исполнительной власти.

Ну вот это, пожалуй, основные вопросы совершенствования нормативно-правовой базы, которые я хотел затронуть в своём выступлении.

Спасибо за внимание.

## Рекомендации "круглого стола"

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и общественных организаций обсуждение актуальных проблем по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей модернизацию и содержание рыбопромыслового флота с целью обеспечения эффективного развития рыбопромышленного комплекса Российской Федерации, участники заседания "круглого стола" отмечают следующее.

Рыбопромысловый флот является важнейшей составляющей производственного потенциала рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации, обеспечивая около 90 процентов общего объема добычи (вылова) водных биоресурсов. Эффективность его работы определяет состоятельность всей отрасли. На долю рыбопромыслового флота приходится более 70 процентов общей стоимости основных производственных фондов рыбохозяйственного комплекса.

Вследствие неблагоприятной экономической ситуации в рыбохозяйственном комплексе в течение ряда последних лет основные производственные фонды отрасли практически не обновлялись. Строительство современных высокотехнологичных судов в Российской Федерации не осуществлялось. Проблемы в отечественной судостроительной промышленности также не способствовали развитию гражданского судостроения для рыбохозяйственных целей. Исторически сложилось так, что пополнение гражданского флота в основном обеспечивалось судостроительными заводами Украины, Польши, ГДР, Финляндии.

В соответствии с данными, изложенными в Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу, утверждённой приказом Минпромэнерго от 6 сентября 2007 года № 354, основное технологическое оборудование предприятий судостроительной отрасли, в том числе машиностроительное и приборостроительное, устарело морально и физически. Устаевают проектные решения, заложенные ещё в 80-х годах, падает конкурентоспособность российского судостроения на мировых рынках.

Большая часть финансирования строительства судна идёт на закупку импортного оборудования (60–70 процентов от цены судна). Поставка этого оборудования для судов, строящихся для российских заказчиков, облагается не только НДС, но и таможенной пошлиной, что в дополнение к стоимости кредитования ещё более удорожает строительство.



Согласно данным Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 года № 1057-р, в результате списания морозильных рыболовных траулеров устаревших проектов почти в два раза по сравнению с 90-ми годами сократилась численность крупнотоннажных судов. Более чем в два раза сократилась численность обрабатывающих судов, причём плавучих баз — более чем в три раза. Уменьшилось число производственных рефрижераторов, средне- и крупнотоннажных транспортных судов.

В настоящее время рыбопромысловый флот с мощностью двигателей от 55 кВт и более насчитывает 2419 судов, 83 процента из них эксплуатируется с превышением нормативных сроков. Около 90 процентов судов рыбопромыслового флота отрасли составляют малоэффективные, физически изношенные и морально устаревшие суда, построенные по проектам 60—80-х годов прошлого века, они имеют крайне высокие показатели энергозатрат. По своим технико-эксплуатационным характеристикам они не отвечают современным требованиям. Из-за низкой производительности судов добыча (вылов) многих видов водных биоресурсов становится нерентабельной.

В соответствии с прогнозом списания судов, по данным Росрыболовства, в составе рыбопромыслового флота Российской Федерации в 2020 году останется в эксплуатации 1098 добывающих судов. Без обновления флота дефицит общей добычи (вылова) добывающим флотом Российской Федерации в 2020 году составит 3,94 миллиона тонн водных биоресурсов. Ежегодные прямые потери федерального бюджета от недопоступления налогов и сборов из-за падения объёмов добычи (вылова) водных биоресурсов и сокращения количества рабочих мест составят в 2013 году 4 миллиарда рублей, а к 2020 году достигнут 16,1 миллиарда рублей. Выход из создавшейся ситуации видится в создании новых типов судов рыбопромыслового флота, суммарная производительность которых обеспечит поддержание добычи (вылова) водных биоресурсов на требуемом уровне.

В последние годы Правительством Российской Федерации принят ряд актов, направленных на обеспечение мероприятий по развитию строительства и модернизации судов рыбопромыслового флота. Так, вышеназванной Концепцией развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, а также Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утверждёнными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, предусмотрена государственная поддержка строительства на отечественных судостроительных предприятиях современных судов рыбопромыслового флота.

В соответствии с федеральной целевой программой "Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2013 годах" (далее – ФЦП), утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 606, начата работа по переоснащению флота современными судами. Согласно ФЦП до 2013 года предусмотрено строительство 27 научно-исследовательских судов, что позволит выполнить полный комплекс научных исследований, включая экспедиции в удалённые районы Мирового океана для обеспечения добывающих организаций данными о сырьевой базе в целях успешного осуществления промышленного рыболовства. Также за счёт средств внебюджетных источников предусмотрены строительство и модернизация 21 судна рыбопромыслового флота в российских судостроительных организациях на общую сумму 11 272 миллиона рублей.

В федеральной целевой программе "Развитие гражданской морской техники на 2009–2016 годы", утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 103, предусмотрены необходимые средства федерального бюджета на разработку концептуальных проектов судов для добычи (вылова) и переработки водных биоресурсов.

В целях реализации мероприятий по строительству современных судов рыбопромыслового флота Правительством Российской Федерации принято распоряжение от 4 февраля 2009 года № 124-р, которым предусмотрено выделение средств федерального бюджета на предоставление субсидий в 2009 году рыбохозяйственным организациям и индивидуальным предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам сроком до 5 лет, полученным в российских кредитных организациях в 2009 году на строительство и модернизацию рыбопромысловых судов, в размере 130 миллионов рублей.

Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" (далее – Закон о бюджете) предусмотрено выделение средств федерального бюджета для предоставления субсидий на вышеуказанные цели в 2010 году в размере 150,66 миллиона рублей.

Законом о бюджете в 2010 году предусмотрено выделение 31,28 миллиона рублей из федерального бюджета на предоставление субсидий на возмещение части затрат на уплату платежей по договорам лизинга, заключённым с российскими лизинговыми компаниями, на приобретение рыбоперерабатывающего, холодильного, судового и технологического оборудования. По данным Росрыболовства, предприятиями отрасли планируется приобрести посредством ме-

ханизма лизинга оборудование для осуществления модернизации судов рыбопромышленного флота на общую сумму 1 791,02 миллиона рублей.

Основными мероприятиями по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, утверждённой Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным 19 июня 2009 года, также предусмотрено предоставление субсидий организациям рыбохозяйственного комплекса на возмещение части затрат на уплату платежей по договорам лизинга, заключённым в 2008—2010 годах с российскими лизинговыми компаниями, на приобретение судов рыбопромышленного флота, изготовленных на российских верфях.

В целях обеспечения реализации данного мероприятия Минпромторг России письмом от 18 января 2010 года № ДМ-180/09 обратился в Минфин России с просьбой осуществить необходимые мероприятия по внесению соответствующих изменений в Закон о бюджете, а также по внесению соответствующих изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утверждённые приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 145н.

По мнению большинства субъектов Российской Федерации, именно развитие системы лизинга как одной из форм государственно-частного партнёрства может стать наиболее эффективным способом масштабного строительства и модернизации судов рыбопромышленного флота.

В реализации программы обновления и модернизации рыбопромышленного флота возможно участие ведущих лизинговых компаний, например ОАО "Росагролизинг", ОАО "Росдорлизинг", ОАО "Государственная транспортная лизинговая компания", Государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", ОАО "ВЭБ-лизинг" и ЗАО "Газпромбанк Лизинг".

На состоявшейся 18 февраля 2010 года встрече с Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным временно исполняющий обязанности президента ОАО "Объединённая судостроительная корпорация" (ОАО "ОСК") Р. В. Троценко отметил, что программа с применением лизинговых схем кредитования в настоящее время активно заработала. Её суть заключается в том, что государство выделяет финансовые средства ОАО "ОСК", которое кредитует судостроительные контракты при условии, что суда строятся в Российской Федерации, на 60 процентов оснащаются российским оборудованием и получают российский флаг. Российские банки начинают активно включаться в эту программу и, так сказать, докредитовывают судостроительные контракты собственными средствами. На сегодняшний день формула выглядит та-

ким образом: один рубль даёт судовладелец, один рубль даёт ОАО "ОСК" по льготному лизингу и один рубль предоставляет банк. Сейчас в программе участвуют Сбербанк России и Внешэкономбанк. ОАО "ВЭБ-лизинг", основным акционером которого является Государственная корпорация "Внешэкономбанк", в 2009 году осуществило кредитование судостроительных контрактов на сумму около 4 миллиардов рублей.

Вместе с тем реализация механизма обновления рыбопромыслового флота с применением лизинговых схем будет более эффективной с введением соответствующих мер налогового стимулирования модернизации и обновления судов рыбопромыслового флота. Так, например, инвестиционный налоговый кредит предоставляет организациям возможность в течение определённого срока и в определённых пределах уменьшать свои платежи по налогу на прибыль, по местным и региональным налогам с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Применение специального коэффициента до 3 включительно (ускоренная амортизация) к основной норме амортизации судов рыбопромыслового флота, построенных на российских судостроительных верфях, учитываемых на балансе в качестве основных средств, позволяет более быстро по сравнению с нормативными сроками службы основных средств переносить их балансовую стоимость на издержки производства и обращения.

Реализация программы строительства рыбопромыслового флота с использованием механизма лизинга вкупе с вышеуказанными налоговыми преференциями, согласно проведённым Росрыболовством расчётам, позволит увеличить ежегодные объёмы вылова водных биоресурсов крупными и средними предприятиями отрасли к 2015 году до 3,44 миллиона тонн, тогда как в настоящее время данный показатель составляет 2,31 миллиона тонн (прирост – 1,13 миллиона тонн).

Эффективным инструментом государственно-частного партнёрства также может стать использование механизма портовых особых экономических зон (ОЭЗ). В соответствии со статьёй 10 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" ремонт и техническое обслуживание, модернизация морских и речных судов является разрешённым видом деятельности в портовых ОЭЗ. В целях повышения инвестиционной привлекательности ОЭЗ необходимо на законодательном уровне расширить перечень разрешённых видов деятельности в портовых ОЭЗ за счёт производства морских, речных и авиасудов различных категорий.

С учётом состоявшегося обсуждения вопросов совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей модернизацию и содержание рыбопро-

мыслового флота с целью обеспечения эффективного развития рыбопромышленного комплекса Российской Федерации, участники "круглого стола" считают необходимым **рекомендовать:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

1.1. Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающие возможность:

предоставления инвестиционного налогового кредита организациям, осуществляющим строительство судов рыбопромышленного флота на российских судостроительных верфях;

предоставления налогоплательщикам права применять к основной норме амортизации специальный коэффициент до 3 включительно в отношении судов рыбопромышленного флота, построенных на российских судостроительных верфях;

освобождения от налога на добавленную стоимость при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации так называемых незаходных судов рыбопромышленного флота, построенных или приобретённых за пределами таможенной территории Российской Федерации.

1.2. Внести изменения в таможенное законодательство Российской Федерации, предусматривающие возможность:

снижения ставок ввозных таможенных пошлин на оборудование, предназначенное для оснащения рыбоперерабатывающих производств, предприятий по воспроизводству водных биоресурсов и хозяйств в сфере аквакультуры, судов рыбопромышленного флота, объектов хранения, не производимое в Российской Федерации;

освобождения от таможенных пошлин при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации так называемых незаходных судов рыбопромышленного флота, построенных или приобретённых за пределами таможенной территории Российской Федерации.

1.3. Внести изменения в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов", предусматривающие возможность:

предоставления субсидий рыбохозяйственным организациям рыбохозяйственного комплекса и индивидуальным предпринимателям на возмещение части затрат на уплату лизинговых платежей по договорам лизинга, заключённым с российскими лизинговыми компаниями, на строительство и модернизацию судов рыбопромышленного флота;

выделения дополнительных средств федерального бюджета для субсидирования части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2010 году и последующих годах, на строительство, модернизацию, ремонт и техническое обслуживание судов рыбопромыслового флота.

1.4. Внести изменение в Федеральный закон "Об особых экономических зонах Российской Федерации", предоставляющее резиденту портовой особой экономической зоны право осуществлять деятельность по производству, ремонту, техническому обслуживанию, модернизации судов рыбопромыслового флота.

1.5. Рассмотреть возможность внесения изменения в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части увеличения срока закрепления за пользователями водными биоресурсами долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов до 20 лет.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Законодательное обеспечение выполнения  
Российской Федерацией международных обязательств  
по охране Балтийского моря (Конвенция ХЕЛКОМ)"**

*Москва. Государственная Дума. Зал 830.  
19 апреля 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Защита морской среды Балтийского моря, сохранение экологического баланса и рациональное использование его природных ресурсов имеет одно из приоритетных значений в области охраны окружающей среды для всех прибалтийских государств. Большую работу в этом направлении проводит Хельсинкская комиссия по защите морской среды Балтийского моря. В течение последних двух лет комиссию возглавляет Россия. Сегодня существует амбициозная программа по восстановлению надлежащего экологического состояния морской среды, которая определяет стратегию и развитие комплексных природоохранных мероприятий в регионе Балтийского моря до 2021 года.

План действий по Балтийскому морю охватывает все основные экологические проблемы. Задачей России по выполнению международных обязательств в области охраны Балтийского моря является необходимость реконструкции инженерных сетей и очистных сооружений прибалтийских регионов Российской Федерации. Известно, что объём загрязнённых сточных вод, сброшенных на российской части водосборного бассейна, составляет около 2 миллиардов кубометров. Основной источник сброса загрязнённых сточных вод — муниципальные очистные сооружения. Для принятия мер по обеспечению экологической безопасности Балтики в условиях усиленного антропогенного воздействия необходимы проведение биомониторинга и организация действенной системы экологического контроля.

Развитие экологических исследований акваторий, в том числе акватории Балтийского моря, невозможно без установления единых экологических критериев

оценки состояния природной среды. В настоящее время практически отсутствует обоснованное нормирование по различным показателям. 9 апреля 2010 года вступил в стадию практической реализации проект строительства газопровода "Северный поток". Перед началом строительных работ проект прошёл процедуру международных консультаций с участием девяти стран Балтийского региона. Международная оценка воздействия газопровода на окружающую среду зафиксировала отсутствие экологических рисков. Компания "Нордстрим" инвестировала более 100 миллионов евро в экологические исследования. Впоследствии с учётом экологических факторов были определены техника и график трубоукладки, а также разработана программа экологического мониторинга.

План действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю предполагает реализацию всех инициированных программ, в частности комплексной программы природоохранных мер в регионе Балтийского моря. Программа содержит перечень горячих точек, являющихся крупными источниками сбросов, выбросов, утечек загрязняющих веществ, которые представляют угрозу для окружающей среды Балтийского моря. Такие горячие точки имеются и в Российской Федерации. К ним, естественно, относится полигон опасных отходов "Красный Бор" (пригород Санкт-Петербурга), полигон опасных отходов в Калининградской области и нефтеналивная база в морском порту Калининграда. В рамках выполнения национального плана России предполагается закрытие горячих точек, а также решение проблемы устаревших пестицидов и их ликвидация.

Для решения обозначенных задач Российской Федерации, как нам кажется, необходимо принять ряд организационных, финансовых и правовых мер. Первое — обеспечить разработку и принятие, в том числе необходимое финансирование, национального плана по реализации Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю. Второе — рассмотреть целесообразность разработки и принятия федерального закона об охране Балтийского моря. Третье — разработать меры государственной поддержки строительства и развития системы очистных сооружений прибалтийских субъектов России, а также меры стимулирования сельхозпроизводителей данного региона к использованию замкнутых циклов производства. Четвёртое — разработать и принять необходимые нормативные правовые акты в целях постепенного уменьшения применения фосфатов при производстве синтетических моющих веществ, а также постепенного ограничения использования ртути при производстве продукции с последующим введением полного запрета на использование указанных веществ в российской части водосборного бассейна Балтийского моря. Пятое — обеспечить утверждение в соответствии со статьёй 33 Водного кодекса Российской Федерации схем комплексного использования и охраны водных объектов, нормативов допустимого воздействия, учитывающих ре-



гиональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов. И шестое — необходимо разработать комплексные экологические критерии состояния природной среды района Балтийского моря.

### **Рекомендации "круглого стола"**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение проблем законодательного обеспечения выполнения Российской Федерацией международных обязательств по охране Балтийского моря (Конвенция ХЕЛКОМ), участники заседания "круглого стола" отмечают следующее.

Балтийское море — это уникальный морской водоём: водный обмен с океаном ограничен, значительные поступления пресной воды вызывают широкие колебания солёности (в Ботническом заливе воды солоноватые, тогда как пролив Скагеррак характеризуется типично морскими условиями). В районе водосбора Балтийского моря проживают более 85 миллионов человек. Экосистема моря подвергается возрастающему загрязнению нефтепродуктами в результате быстрого роста объёмов транспортировки их по морю, добычи нефти на морских платформах и так далее. Кроме того, происходит загрязнение акватории токсичными веществами (металлами, стойкими органическими токсикантами затопленных боеприпасов времён Отечественной войны), бытовыми и промышленными стоками.

Эти обстоятельства делают Балтийское море чрезвычайно уязвимым, они существенно влияют на экологический баланс моря и его прибрежных вод, мешают устойчивому развитию региона. Особую угрозу представляет процесс эвтрофикации, то есть чрезмерный сброс азота и фосфора, которые поступают с неочищенными сточными водами с предприятий промышленности, коммунального и сельского хозяйства. Несмотря на десятилетнюю историю борьбы с эвтрофикацией, проблема остаётся нерешённой. Это вызывает опасения, что дальнейшее экономическое развитие регионов Балтийского моря может и дальше ухудшать экологический баланс этого водоёма.

Таким образом, в интересах всех стран Балтии борьба с катастрофической эвтрофикацией (а это основная экологическая проблема) является общей проблемой и требует вовлечения всех слоёв общества в её решение. Для этой цели необходимо использовать рекомендации, связанные с планированием объёмов сточных вод, управлением и проведением регионального мониторинга.

На сегодняшний день выбросы органических веществ в результате антропогенной деятельности намного превышают возможности естественных циклов очищения в Балтийском море, а чрезмерные сбросы азота и фосфора с побережья представляют главную угрозу морской среде Балтики. Всё это проявляется в быстром распространении нитчатых водорослей и в цветении планктонных водорослей. Особая проблема — это токсины сине-зелёных водорослей, которые вызывают сильное снижение содержания кислорода в придонном слое воды и являются причиной заморов рыбы и беспозвоночных. Все эти негативные явления приводят к драматическим изменениям морской среды Балтики, препятствуя процессам её естественного восстановления.

Балтийское море относится к числу важных в рыбопромысловом отношении водоёмов. Рыболовство занимает значительное место среди других морских отраслей прибалтийских государств. Среди экологических проблем Балтики актуальными являются вопросы сохранения природной среды и живых ресурсов, глубокого изучения процессов функционирования экосистемы и причин, вызывающих её изменения. Решение этих вопросов лежит в основе практического использования биоресурсов Балтийского моря, это необходимо для разработки мер регулирования промысла важных объектов. Исследования отечественных и зарубежных учёных показывают, что в настоящее время состояние запасов одного из основных объектов промысла — балтийской трески внушает серьёзные опасения.

В сложившейся в настоящее время экологической ситуации нельзя упускать из внимания тот факт, что на фоне общего систематического загрязнения (выбросы с судов, промышленные отходы, последствия аварий плавающих средств и так далее) на дне Балтики, в основном в глубинных впадинах, то есть в репродуктивных районах трески, и в проливе Скагеррак были захоронены трофейные боеприпасы и химическое оружие (40 тысяч тонн) времён Второй мировой войны. Продукты их гидролиза приводят к закислению вод в придонном слое и созданию аномально высоких концентраций мышьяка и фосфора. Эти продукты распада с их химической начинкой (адамсит, иприт, фосген, табун) могут проникать вместе с североморскими водами в различные участки Балтики и вовлекаться в биологический круговорот. В будущем это может оказать негативное влияние на всю экосистему водоёма, в частности на воспроизводство, состояние запасов и возможность использования выловленной рыбы в пищевых целях.

Российская часть водосборного бассейна Балтийского моря расположена на северо-западе Восточно-Европейской равнины и занимает площадь 325,4 тысячи квадратных километров. Она охватывает город Санкт-Петербург,

Ленинградскую, Новгородскую и Псковскую области, часть территории Республики Карелия, а также Калининградскую область. Данный регион характеризуется исключительным обилием речных водотоков и озёр. Общий объём загрязнённых сточных вод, сброшенных на российской части водосборного бассейна Балтийского моря, составляет около 2 миллиардов кубических метров.

Основной источник сброса загрязнённых сточных вод — муниципальные очистные сооружения. Также в настоящее время существенно возрос уровень антропогенного давления на экосистему Балтийского моря из-за строительства новых портов в Финском заливе, осуществления крупномасштабных проектов, таких как "Морской фасад Санкт-Петербурга", строительства комплекса защитных сооружений от наводнений, эксплуатации наземных и водных перегрузочных нефтяных терминалов, резкого усиления интенсивности движения танкерного флота и возобновления активности российского Военно-Морского Флота.

Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ) — комиссия по защите морской среды Балтийского моря. ХЕЛКОМ является руководящим органом Хельсинкской конвенции, которая стала первым международным соглашением по всем источникам загрязнения, как наземным, так и морским и воздушным. Основная цель Хельсинкской конвенции — защитить морскую среду Балтийского моря, восстановить и сохранить экологический баланс, обеспечить рациональное использование его природных ресурсов. ХЕЛКОМ создана для разработки совместных мер и единых требований, направленных на выполнение положений Хельсинкской конвенции. В течение двух лет, с 1 июля 2008 года, комиссию возглавляет Россия. План действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю (далее — ПДБМ) был принят 15 ноября 2007 года на заседании министров по охране окружающей среды стран — членов ХЕЛКОМ в Кракове (Польша). Эта амбициозная программа по восстановлению надлежащего экологического состояния морской среды Балтийского моря определяет стратегию развития комплексных природоохранных мероприятий в регионе Балтийского моря до 2021 года. ПДБМ охватывает все основные экологические проблемы, затрагивающие морскую среду Балтийского моря, и содержит четыре раздела: "Эвтрофикация", "Вредные вещества", "Биоразнообразие и охрана природы", "Морская деятельность".

Сегодня идёт подготовка к московской министерской сессии ХЕЛКОМ (18—20 мая 2010 года), где будут рассматриваться и приниматься национальные планы по выполнению ПДБМ.

Существенной задачей в целях обеспечения выполнения Российской Федерацией международных обязательств по охране Балтийского моря является необходимость реконструкции инженерных сетей и очистных сооружений

в прибалтийских субъектах Российской Федерации. Несмотря на то что в 2006–2009 годах проведена реконструкция 37 объектов канализации в Ленинградской области общей стоимостью более 700 миллионов рублей, многие проблемы ещё не решены. На территории области проходит значительное количество водотоков общей протяжённостью около 50 тысяч километров, и практически все коммунальные сточные воды от населённых пунктов достигают акватории Балтийского моря.

Существуют проблемы в области очистки муниципальных сточных вод в Калининградской области и Республике Карелия. Испытывают недостаток в канализационных очистных сооружениях Псковская и Новгородская области.

В настоящее время в Российской Федерации большинство очистных сооружений находится на балансе поселковых сельских советов, в бюджете которых не заложены средства на содержание очистных сооружений, в связи с этим строительство и развитие системы очистных сооружений требует соответствующей поддержки государства. Правительство Российской Федерации планирует вести строительство и реконструкцию муниципальных очистных сооружений в субъектах Российской Федерации в рамках национального плана с учётом национальных потребностей.

Национальный план действий будет также включать в себя решение таких вопросов, как ликвидация негативных последствий, вызванных ненадлежащим хранением и утилизацией отходов сельского хозяйства и утечкой биогенных веществ в окружающую среду, совершенствование системы государственного мониторинга водных объектов, повышение общественного сознания и экологическое образование.

Для принятия мер по обеспечению экологической безопасности Балтики в условиях усиленного антропогенного пресса необходимы проведение биомониторинга и организация действенной системы экологического контроля, включающей эффективную систему комплексного экологического мониторинга, охватывающего водную и геологическую среды.

Развитие экологических исследований акваторий, в том числе Балтийского моря, невозможно без установления единых экологических критериев оценки состояния природной среды. В настоящее время практически отсутствует обоснованное нормирование по различным показателям.

9 апреля 2010 года вступил в стадию практической реализации проект строительства газопровода "Северный поток", который станет экологически безопасным, надёжным и бесперебойным маршрутом поставок газа в Европу. Перед началом строительных работ данный проект прошёл процедуру между-

народных консультаций с участием девяти стран Балтийского региона. В результате обстоятельной международной оценки воздействия проекта на окружающую среду зафиксировано отсутствие экологических рисков.

По результатам подробных исследований Балтийского моря была проведена всесторонняя оценка потенциального воздействия проекта на окружающую среду. Компания "Нордстрим" инвестировала более 100 миллионов евро в экологические исследования. Впоследствии с учётом экологических факторов были определены техника и график трубоукладки, а также разработана программа экологического мониторинга.

Компания "Нордстрим" взяла на себя обязательства по сохранению экологии Балтийского моря. Газопровод спланирован с учётом специфики этого уникального региона и будет построен с использованием хорошо зарекомендовавших себя экологически безопасных технологий. Разработанная компанией концепция безопасности создаст новые стандарты безопасности газопроводов.

План действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю предполагает завершение всех программ, инициированных ХЕЛКОМ, в частности Комплексной программы природоохранных мер в регионе Балтийского моря. Программа содержит перечень горячих точек, являющихся крупными источниками сбросов, выбросов и утечек загрязняющих веществ, которые представляют угрозу для окружающей среды района Балтийского моря. Такие горячие точки имеются и в Российской Федерации. К ним, в частности, относятся полигон опасных отходов "Красный Бор" (пригород Санкт-Петербурга), полигон опасных отходов в Калининградской области, нефтеналивная база в морском порту города Калининграда. В рамках выполнения национального плана России предполагается закрытие горячих точек, а также решение проблемы устаревших пестицидов и их ликвидация.

Не менее важной задачей, на решение которой будет направлен национальный план, станет сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий Российской Федерации (ООПТ).

На территории Ленинградской области расположено 6 ООПТ, имеющих выход к Финскому заливу, 5 водно-болотных угодий международного значения, 23 государственных природных комплексных заказника общей площадью около 600 тысяч гектаров. Заказники "Кургальский", "Лебяжий", "Берёзовые острова", "Выборгский" (Ленинградская область) соответствуют критериям ряда международных сетей ООПТ (BSPA HELCOM, Emerald). После подготовки соответствующих документов они могут быть интегрированы в эти международные сети.

В городе Санкт-Петербурге находится 7 ООПТ регионального значения, из которых 4 имеют выход к Финскому заливу. Генеральный план развития Санкт-Петербурга предусматривает организацию новых ООПТ. Всего планируется создать 21 ООПТ.

На территории Калининградской области расположен государственный природный национальный парк "Куршская коса", а также 61 памятник природы регионального значения и 2 курорта федерального значения.

Сеть ООПТ Псковской области насчитывает 43 объекта, в том числе водно-болотное угодье международного значения "Псковско-Чудская приозёрная низменность", 3 ООПТ федерального значения, 11 государственных природных зоологических заказников регионального значения.

Ещё одним важным результатом участия России в ХЕЛКОМ станет открытие заповедника "Ингерманландский". Уже подписано соответствующее постановление Правительства Российской Федерации. Только в случае создания новой особо охраняемой природной территории Россия сможет приблизиться к нормативу ХЕЛКОМ, который требует, чтобы 6 процентов национальной территории водосбора Балтики относилось к ООПТ.

Участники "круглого стола" поддерживают проведение 18–20 мая 2010 года в Москве Министерской сессии ХЕЛКОМ.

С учётом состоявшегося обсуждения проблем законодательного обеспечения выполнения Российской Федерацией международных обязательств по охране Балтийского моря участники "круглого стола" считают, что для решения вышеназванных задач необходимо принятие ряда организационных, технических, финансовых и правовых мер, и **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации:

1. Обеспечить разработку и принятие, в том числе необходимое финансирование, национального плана России по реализации Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю.

2. Рассмотреть целесообразность разработки и принятия федерального закона об охране Балтийского моря.

3. Разработать меры государственной поддержки строительства и развития системы очистных сооружений прибалтийских субъектов Российской Федерации, а также стимулирования сельхозпроизводителей данного региона к использованию замкнутых циклов производства.

4. Разработать и принять необходимые нормативные правовые акты в целях постепенного снижения применения фосфатов при производстве синтетических моющих средств, а также постепенного ограничения использования ртути при производстве продукции с последующим введением полного запрета

на использование указанных веществ в российской части водосборного бассейна Балтийского моря.

5. Обеспечить утверждение в соответствии со статьёй 33 Водного кодекса Российской Федерации схем комплексного использования и охраны водных объектов, нормативов допустимого воздействия, учитывающих региональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов.

6. Разработать комплексные экологические критерии состояния природной среды района Балтийского моря.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Актуальные проблемы обеспечения  
экологической безопасности при добыче, транспортировке  
и хранении нефти и продуктов её переработки"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
22 апреля 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Сегодня мы обсуждаем основные проблемы обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке, хранении нефти и продуктов её переработки. Понятно, что эксплуатация объектов и продуктов топливно-энергетического комплекса предполагает необходимость обеспечения должного уровня экологической безопасности.

Исходя из данных Государственного доклада "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году" можно говорить о некоторой положительной динамике в области минимизации экологического ущерба от деятельности нефтяного сектора. Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ при добыче сырой нефти по сравнению с 2007 годом уменьшились на 16 процентов и составили 3,1 миллиона тонн. Существенное снижение этого показателя является следствием целенаправленной государственной политики по эффективному использованию попутного нефтяного газа. Реализуемые компаниями меры по охране водных ресурсов позволили сократить в 2008 году объём сброса загрязнённых сточных вод в водные объекты на 11,2 процента по сравнению с предыдущим годом. Таким образом, мы видим, что положительная динамика есть. Однако в целом система обеспечения экологической безопасности при обращении с нефтью и продуктами её переработки нуждается в существенном совершенствовании. Ежегодно в России происходит более 60 крупных аварий и около 20 тысяч случаев, сопровождающихся значительными разливами нефти, человеческими и материальными потерями. Особого внимания заслуживает проблема нефтяного загрязнения



морей, представляющая наибольшую угрозу не только для морских экосистем, но и для здоровья человека.

Необходимо осуществлять модернизацию, реконструкцию устаревшего оборудования, заниматься подготовкой профессиональных специалистов аварийно-спасательных служб, стремиться к лучшим мировым показателям по предотвращению возможных аварий. Также нужно тщательным образом проанализировать существующую нормативно-правовую базу и в приоритетном порядке доработать все законопроекты в этой сфере.

В настоящее время нашим комитетом готовится ко второму чтению законопроект о повышении экологической эффективности российской экономики. Он был принят в первом чтении в развитие указа президента от 4 июня 2008 года об экологической эффективности. Законопроект предусматривает введение показателя экологической эффективности и меры государственной поддержки хозяйствующих субъектов в случае внедрения в производство современных природоохранных технологий.

Предлагаю всем участникам сегодня обсудить вопрос о целесообразности разработки проектов федеральных законов об экологическом контроле и о защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения.

### **Рекомендации "круглого стола"**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение актуальных проблем обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки, участники "круглого стола" отмечают следующее.

Основным источником углеводородного сырья и основным энергоносителем в Российской Федерации является нефть. Предприятия топливно-энергетического комплекса, в том числе по добыче и транспортировке нефти, несмотря на снижение объёмов производства по сравнению с 1990 годом, остаются крупнейшим в промышленности источником загрязнения окружающей среды.

Экологические проблемы начинаются уже на стадии добычи нефтяного сырья и его транспортировки к потребителю. Ежегодно происходит более 60 крупных аварий и около 20 тысяч случаев, сопровождающихся значительными разливами нефти, попаданием её в водоёмы, гибелью людей, большими материальными потерями.

В процессе освоения нефтяных месторождений наиболее активное воздействие на природную среду осуществляется в пределах территорий самих месторождений, трасс линейных сооружений (в первую очередь магистральных трубопроводов), в ближайших населённых пунктах (городах, посёлках). При этом происходят нарушение растительного, почвенного и снежного покровов, поверхностного стока, срезка микрорельефа, разрушения ландшафта.

Предприятия по добыче и переработке нефти загрязняют атмосферу углеводородами, главным образом в период разведки месторождений (при бурении скважин). Иногда эти предприятия загрязняют открытые водоёмы, а также почву. На участках с нарушенным растительным покровом, в частности по трассам дорог, магистральных газопроводов и в населённых пунктах, увеличивается глубина протаивания грунта и развиваются эрозионные процессы. Загрязнение приземного слоя атмосферы при добыче нефти происходит также во время аварий, в основном продуктами испарения нефти — аммиаком, ацетоном, этиленом, а также продуктами сгорания. В процессе освоения нефтегазоносных северных районов наносится также ущерб животному миру (в частности, диким и домашним оленям).

Особого внимания заслуживает проблема нефтяного загрязнения морей, представляющая собой наибольшую угрозу по степени риска для здоровья людей и сохранения морских экосистем. Как показывает мировой опыт, основные страны — производители и потребители нефти испытали на себе существенные негативные последствия от такого загрязнения.

Так, в 1989 году у берегов Аляски потерпел аварию танкер "Эксон Валдиз", в море попало 40 тысяч тонн нефти, нефтяное пятно разлилось на 2 тысячи квадратных километров, чёрная масса покрыла береговую линию длиной 1500 миль. Авария нанесла огромный урон природному морскому заповеднику у берегов полуострова Аляска. Обязательства компании — владельца танкера по ликвидации разлива, возмещению ущерба и выплате штрафных санкций составили к настоящему моменту более 4 миллиардов долларов США. В результате в 1990 году в США был принят федеральный Закон о нефтяном загрязнении (Oil Pollution Act), который обеспечивает безопасность морских перевозок нефти в территориальном море страны до настоящего времени.

Аналогичная ситуация сложилась в Европейском союзе: после аварии танкера "Эрика" у берегов Франции в море попало около 20 тысяч тонн нефтепродуктов, а после аварии танкера "Престиж" у берегов Испании в море попало 30 тысяч тонн нефти. Ущерб от этих катастроф составил несколько миллиардов долларов США.

Аварии, возможные при добыче нефти во внутренних морях, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также при транспортировке по российским морям (Охотскому, Японскому, Каспийскому, Чёрному, Азовскому, Балтийскому, Баренцеву) сотен миллионов тонн нефти и нефтепродуктов в год на протяжении ближайших десятилетий, могут нанести невосполнимый вред биологическим ресурсам, причинить огромный экономический ущерб государству, рыболовецким компаниям и населению.

Не менее опасны для морской среды и так называемые эксплуатационные загрязнения, вызванные сбросом в море судовых отходов. Эти сбросы относительно небольшие по объёмам, но они происходят постоянно и, постепенно отравляя морскую среду, наносят ей не меньший ущерб, чем аварийные разливы нефти.

В целях решения указанных выше проблем специалистами Института эколого-правовых проблем "Экоюрис", Центрального научно-исследовательского и проектно-конструкторского института морского флота и Всемирного фонда дикой природы (WWF) России была разработана концепция проекта закона "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения", которая в настоящее время обсуждается.

Учитывая географическое положение Российской Федерации (Белое, Баренцево, Охотское, Каспийское, Азовское, Чёрное, Балтийское моря), количество добываемой нефти во внутренних морях, территориальном море, исключительной экономической зоне и континентальном шельфе Российской Федерации и объёмы её транспортировки, а также то, что действующая в Российской Федерации нормативная правовая база в области защиты морской среды от загрязнения и ликвидации разливов углеводородного сырья и продуктов его переработки требует совершенствования, участники "круглого стола" считают, что разработка соответствующего проекта федерального закона является весьма своевременной и актуальной.

Особо важно незамедлительное принятие предлагаемого специального закона в связи с начавшимися масштабными перевозками нефти в российской части Арктики и не менее масштабными планами и проектами морской добычи нефти в этом регионе, поскольку при низкой температуре воды нефтяное загрязнение остаётся в воде длительное время.

При транспортировке нефти по трубопроводам ежегодно отмечается более 20 тысяч инцидентов, приводящих к опасным экологическим последствиям. Основными причинами высокой аварийности при эксплуатации трубопроводов является сокращение ремонтных мощностей, низкие темпы работ по замене

отработавших срок трубопроводов на трубопроводы с антикоррозионными покрытиями, а также прогрессирующее старение действующих сетей.

Только на месторождениях Западной Сибири эксплуатируется свыше 100 тысяч километров промысловых трубопроводов, из которых 30 процентов имеют тридцатилетний срок службы, однако в год заменяется не более 2 процентов трубопроводов. Действующая на территории Российской Федерации система магистральных нефтепроводов, газопроводов, нефтепродуктопроводов и конденсатопроводов не отвечает современным требованиям безопасности.

В Российской Федерации общая протяжённость подземных нефте-, водо- и газопроводов составляет около 17 миллионов километров, при этом из-за постоянных интенсивных волновых (колебаний давления, гидроударов) и вибрационных процессов участки этих коммуникаций приходится постоянно ремонтировать и полностью заменять. Весьма актуальны вопросы защиты от коррозии для нефтяной, нефтегазодобывающей, перерабатывающей и транспортирующей отраслей.

При общей динамике аварийности, по оценкам экспертов, причинами разрыва трубопроводов в 60 процентах случаев являются гидроудары, перепады давления и вибрации, в 25 процентах случаев — коррозионные процессы, в 15 процентах случаев — природные явления и форс-мажорные обстоятельства.

Регулирование промышленной безопасности опасных производственных объектов нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности осуществляется путём установления требований к промышленной безопасности и организации соответствующего государственного надзора и контроля. В течение 2008 года территориальными органами Ростехнадзора было проведено 9770 обследований организаций нефтехимического комплекса, в ходе которых выявлено 90 346 нарушений требований промышленной безопасности, из них 3117 нарушений лицензионных требований и условий.

За нарушения требований промышленной безопасности было привлечено к административной ответственности 3689 юридических и должностных лиц. Общая сумма взысканных штрафов составила 12 миллионов 460 тысяч рублей, 740 материалов передано в следственные органы.

Несмотря на осуществление программ по модернизации и реконструкции оборудования, доля оборудования со сроком эксплуатации 20 лет составляет от 36 до 100 процентов. Средний срок амортизации оборудования на нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводах достигает 80 процентов, а срок службы превысил все возможные пределы, так как средний срок эксплуатации нефтебаз и складов нефтепродуктов — 30 лет и более.

Для предупреждения аварий необходимо осуществлять контроль технического состояния оборудования, что позволит обнаружить потенциальные дефекты и своевременно принять соответствующие меры по предотвращению возможных аварий, которые могут повлечь не только серьёзные экологические последствия, но и привести к экономическим потерям.

Заслуживает особого внимания вопрос подготовки профессиональных специалистов аварийно-спасательных служб. Для оперативной локализации и ликвидации последствий аварий важную роль играет готовность служб к выполнению возлагаемых на них задач по выполнению аварийно-спасательных и других неотложных работ, обеспечение современным техническим оснащением, проведение периодических учебных тревог.

По данным Годового отчёта о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2008 году, наибольшее число аварий представлено открытыми фонтанами и выбросами на нефтяных и газовых скважинах (5 аварий), пожарами и взрывами на сооружениях по подготовке нефти и газа (3 аварии), зарегистрирована 1 авария с разрушением частей агрегата для подземного ремонта скважин. В числе прочих аварий зарегистрирован 1 аварийный разлив нефти на промысловых трубопроводах. Предпосылки к возникновению подобных аварий имеются на месторождениях Западной Сибири и месторождениях Тимано-Печорской нефтегазовой провинции, на которых добываются основные объёмы нефти и газа.

Причинами аварий являются нарушения требований промышленной безопасности эксплуатирующими организациями, заключающиеся в неэффективной организации и осуществлении производственного, технического контроля, использовании неисправного оборудования, а также нарушения технологий производства работ. К числу причин аварии на нефтепроводах относятся и случаи несанкционированного подключения в нефте- и нефтепродуктопроводы в целях хищения транспортируемого продукта.

Между тем, по данным Государственного доклада "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году", уже сейчас можно отследить положительную динамику. Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ по виду экономической деятельности "добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа; извлечение фракций из нефтяного (попутного) газа" по сравнению с 2007 годом уменьшились на 16 процентов и составили 3,1 миллиона тонн. Существенное снижение показателя является следствием активной работы компаний по строительству и вводу в эксплуатацию объектов по утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ) в связи с проводимой государством политикой в части эффективного использования ПНГ.

Практически все нефтяные компании разработали и приступили к выполнению в отчётном году программ по утилизации ПНГ, предусматривающих достижение к 2012 году уровня утилизации ПНГ 95 процентов. Основные мероприятия принятых программ направлены на строительство систем сбора ПНГ, газотурбинных и газопоршневых электростанций, увеличение поставок газа на газоперерабатывающие заводы и так далее. Также на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в целом по отрасли оказал влияние ввод в действие установок по улавливанию пыли и загрязняющих веществ на технологическом оборудовании, проведение компаниями ремонта и замены оборудования и трубопроводов.

Объём сброса загрязнённых сточных вод в водные объекты при нефтедобыче в 2008 году снизился на 11,2 процента по сравнению с предыдущим годом и составил 1267 миллионов кубических метров. Снижение обусловлено реализацией компаниями комплекса мер по охране водных ресурсов, в частности строительством водоочистных сооружений, объектов водоохранного значения (установок предварительного сброса воды, сточных и канализационных очистных сооружений, ливневых стоков, насосных станций очищенных стоков, сети канализации), а также использованием компаниями сточных вод с целью поддержания пластового давления. Одним из приоритетных мероприятий является строительство и эксплуатация установок предварительного сброса воды, обеспечивающих работу всех напорных нефтепроводов в режиме транспорта нефти с остаточной обводнённостью 2–4 процента, тем самым снижается риск развития ручейковой коррозии напорных и межпромысловых нефтепроводов. Необходимо отметить, что ряд хозяйствующих субъектов не производит сброса в водные объекты сточных вод, образующихся в ходе технологических процессов добычи и подготовки нефти, утилизируя их после очистки в систему поддержания пластового давления.

В 2008 году на предприятиях нефтедобычи образовалось токсичных отходов на 2,8 процента меньше, чем в предыдущем году, что связано со снижением объёмов добываемой нефти и с проведением работ, направленных на безопасное хранение и утилизацию накопленных и образующихся отходов. На начало 2008 года на предприятиях нефтедобычи было размещено более 5 миллионов тонн отходов. В целях минимизации негативного воздействия производственных объектов на окружающую среду практически все нефтяные компании реализуют корпоративные экологические программы. В результате выполнения экологических программ наблюдается устойчивая тенденция к уменьшению накопленных отходов: на конец 2008 года количество отходов на предприятиях сократилось на 2,4 процента по отношению к цифрам на начало года.

Вместе с тем в 2008 году произошло порядка 23,5 тысячи порывов на внутрипромышленных трубопроводах (на 7,3 процента больше, чем в 2007 году), из них около 85 процентов — по причине коррозии. Рост числа порывов трубопроводов объясняется изношенностью основных фондов и высокой капиталоемкостью работ по реконструкции трубопроводов. Наряду с увеличением порывов трубопроводов наблюдалось уменьшение площади загрязнённых в результате аварии земель (на 39 процентов), что говорит о более эффективном мониторинге, а также оперативном реагировании хозяйствующих субъектов на утечки нефти.

Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии дорабатывается ко второму чтению законопроект № 111741-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики". Данный законопроект направлен на реализацию положений Указа Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики" в части повышения экологической эффективности российской экономики, реформирования законодательства в области охраны окружающей среды с установлением экономических механизмов, стимулирующих хозяйствующие субъекты использовать наилучшие существующие технологии, а также внедрения и использования единых принципов выработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Названный законопроект предусматривает введение таких показателей экологической эффективности производственной деятельности, как процентное соотношение переработанных отходов производства и потребления к общему объёму произведённых (и завезённых) отходов (за вычетом вывезенных для переработки или захоронения), а также доля продукции, произведённой с применением малоотходных и ресурсоёмких технологий. Предусматриваются меры государственной поддержки (налоговые льготы, льготы по плате за негативное воздействие на окружающую среду, субсидии из бюджетов), стимулирующие хозяйствующие субъекты, осуществляющие затраты, в том числе на приобретение, проектирование, строительство, монтаж, наладку, ввод в эксплуатацию следующих объектов и оборудования природоохранного назначения:

объектов по переработке и утилизации отходов производства и потребления (в том числе I—IV класса опасности);

технологий, обеспечивающих сокращение образования отходов производства на единицу выпускаемой продукции (работ, услуг);

оборудования по сортировке, обезвреживанию, переработке, размещению отходов производства и потребления;

оборудования для получения сырья или готовой продукции из отходов производства и потребления.

Надо отметить, что инвестиции хозяйствующих субъектов нефтедобывающей промышленности в охрану окружающей среды в 2008 году возросли на 4,3 процента по сравнению с уровнем 2007 года и составили 18,2 миллиарда рублей, текущие затраты увеличились на 18,2 процента и составили 35,5 миллиарда рублей.

Решение проблем охраны окружающей среды, возникающих при обращении с отходами производства и потребления в Российской Федерации, невозможно без комплексного подхода и согласованных действий на всех уровнях — федеральном, региональном, муниципальном, а также участия в этом процессе хозяйствующих субъектов. Решение проблем обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки невозможно без комплексного подхода и согласованных действий органов государственной власти и заинтересованных хозяйствующих субъектов.

На основании изложенного, заслушав и обсудив выступления, участники "круглого стола" **рекомендуют:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов, направленные на решение проблем обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Ускорить принятие проекта федерального закона № 280112-5 "О внесении изменений в статью 51 Закона Российской Федерации "О недрах" и статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации" (в части определения порядка расчёта размера вреда, причинённого государству вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах).

1.3. Принять участие в разработке проекта федерального закона "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения" в соответствии с принятой концепцией.

#### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть состояние нормативно-правовой базы в сфере обеспечения экологической безопасности при эксплуатации объектов нефтяной промышленности и принять конкретные меры по её совершенствованию. Ускорить подготовку специального технического регламента о безопасности магистраль-



ного трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов.

2.2. Разработать предложения для внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающие механизмы стимулирования организаций, осуществляющих сбор, транспортировку и переработку ПНГ, а также разработку, производство и внедрение оборудования в области рационального использования ПНГ.

2.3. Разработать предложения для внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие систему штрафов в отношении предприятий, не обеспечивающих доступ к системе магистральных трубопроводов.

2.4. Поручить МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, предусмотрев при этом:

законодательное разграничение функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в части планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

устранение излишних административных барьеров в деятельности организаций и упрощение процедур разработки, согласования и утверждения планируемых документов в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

определение порядка подготовки, аттестации и привлечения аварийно-спасательных формирований (в том числе сил и средств постоянной готовности) к локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, оценки их достаточности и готовности к проведению указанных работ;

определение и разделение ответственности за возникновение разливов нефти и нефтепродуктов и их экономические, социальные и экологические последствия;

установление порядка осуществления деятельности по обращению с нефтесодержащими отходами;

установление порядка финансового и материального обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

установление порядка межведомственного нормативно-правового воздействия на организации, осуществляющие деятельность с нефтью и нефтепродук-

тами, и усиление надзора и контроля за выполнением ими требований нормативных правовых документов в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

2.5. Обеспечить необходимый контроль за ведением государственного кадастра отходов, включающего федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

2.6. Совместно с организациями — собственниками трубопроводов разработать программу мер, направленных на обеспечение безопасной эксплуатации трубопроводов, защиту магистральных трубопроводов от террористического и криминального вмешательства, исключение актов несанкционированного вмешательства, в том числе незаконную врезку, а также регулярный мониторинг технического состояния трубопроводов.

2.7. Обеспечить контроль за соблюдением технических норм, норм экологического, водного и иного законодательства при подготовке территории к прокладке трубопроводов и проведении работ в целях исключения опасности техногенных катастроф, причинения ущерба природной среде, особо охраняемым природным объектам, источникам питьевого водоснабжения.

2.8. Рассмотреть целесообразность разработки проекта федерального закона об экологическом контроле.

2.9. Подготовить предложения по созданию системы обучения специалистов по ликвидации последствий аварий и катастроф на объектах по добыче, переработке, хранению и транспортировке нефти и нефтепродуктов.

2.10. Поручить уполномоченным федеральным органам исполнительной власти организовать проведение инвентаризации аварийных и бесхозных нефтяных скважин с целью определения степени их экологической безопасности и подготовить предложения по снижению выявленных угроз.

### **3. Субъектам Российской Федерации:**

Разработать мероприятия по созданию условий для привлечения региональных сервисных компаний, малого и среднего бизнеса к инвестированию проектов по созданию полигонов и технопарков для переработки и обезвреживания земель, загрязнённых нефтепродуктами и другими загрязнителями.

### **4. Организациям — собственникам трубопроводных систем:**

4.1. Провести комплекс мероприятий по обновлению трубопроводов и инфраструктуры трубопроводного транспорта.

4.2. При проектировании и строительстве новых элементов трубопроводных систем предусматривать использование современных материалов, конструктивных решений и технологий, отдавая приоритет российским производителям.

4.3. Обеспечить необходимый уровень организации противокоррозионной защиты и соответствующего контроля трубопроводных систем, соблюдения правил эксплуатации и мониторинга трубопроводных систем, а также проведения охранных мероприятий с целью недопущения актов несанкционированного вмешательства.

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"Правовые основы использования  
добровольной лесной сертификации для обеспечения  
легальности экспорта и импорта лесоматериалов  
и продукции их переработки"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
20 мая 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя подкомитета по лесным ресурсам  
Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
В. А. Мальчихина**

Добровольная лесная сертификация является, как вы знаете, наименее коррупционным механизмом экологического регулирования, она позволяет бороться с глобальным обезлесиванием и незаконными рубками, призвана обеспечить честность конкуренции по показателям экологической ответственности, а также поддержать устойчивое управление лесами. Однако следует отметить, что российское законодательство характеризуется пока низким уровнем закреплённых в нём природоохранных требований или их полным отсутствием, что снижает конкурентоспособность успешных экологически и социально ответственных российских компаний на внутренних и международных рынках. Так, крупные российские лесопромышленные компании, активно участвующие в добровольной лесной сертификации, начинают проигрывать тем компаниям, которые ведут переработку незаконно заготовленной древесины. Опыт последних десяти лет показал, что отсутствие современного государственного регулирования в данной сфере привело к ухудшению имиджа и репутации российской экономики и российского бизнеса в целом как экологически ответственных субъектов международного разделения труда и воспринимаются потребителями и правительствами разных стран как осознанная политика экологического демпинга.

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предполагает, что к 2020 году сертификат, подтверждающий легальность происхождения, будет иметь вся древесина и изделия из неё, посту-

пающие на экспорт, и древесина, закупаемая для удовлетворения государственных нужд. В то же время достижению поставленной цели препятствует ряд трудностей, и вот обозначить, обсудить, предложить пути преодоления этих трудностей мы должны сегодня.

### **Выступления участников "парламентских слушаний"**

**А. В. ПАНФИЛОВ,**

*директор Департамента лесного хозяйства  
Министерства сельского хозяйства  
Российской Федерации*

Уважаемые коллеги, полный текст доклада имеется в ваших материалах, я думаю, что вы с ним ознакомились или будете иметь возможность ознакомиться более подробно после завершения слушаний, поэтому я представляю доклад с купюрами, чтобы у вас была возможность потом в своих докладах остановиться более подробно на тех аспектах, которые вы считаете наиболее острыми, и осталось время на дальнейшую дискуссию.

Я позволю себе напомнить, что Лесной кодекс Российской Федерации, введённый в действие с 1 января 2007 года, в отличие от ранее действовавшего Лесного кодекса не содержит упоминания о лесной сертификации. Данное обстоятельство обусловлено требованиями законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

Лесной кодекс, который действовал ранее, первоначально содержал норму об обязательной сертификации. Кодексом устанавливалось, что организация и проведение обязательной сертификации лесных ресурсов осуществляются федеральным органом управления лесным хозяйством в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. В развитие статьи 71 этого Лесного кодекса было издано постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 131, в соответствии с которым на федеральную службу лесного хозяйства было возложено осуществление организации и проведения работ по обязательной сертификации древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов. Напомню также, что заинтересованными органами исполнительной власти и организациями была проведена достаточно большая работа по организации обязательной системы сертификации. Многие из тех, кто присутствует в зале, хорошо эту работу помнят и принимали в ней участие.

Вместе с тем эта система осталась без применения, так как требования об обязательной сертификации не соответствовали требованиям международного рынка лесоматериалов. С одной стороны, согласно требованиям ВТО введение

обязательной лесной сертификации рассматривалось как дополнительный административный барьер при регулировании лесного экспорта. С другой стороны, на тот момент в России уже организационно сформировались из нескольких две наиболее международно признанные системы лесной сертификации. Как большинству из вас прекрасно известно, это система Лесного попечительского совета (FSC) и система Панъевропейской лесной сертификации (PEFC), которые ныне звучат как программы признания систем сертификации. Объектами добровольной лесной сертификации в этих системах, как и в ряде других международно признанных системах, были не лесные ресурсы как таковые, а процессы лесопользования и лесопользования, соответствие этих процессов принципам устойчивого управления.

Позволю себе также напомнить, что к задачам добровольной лесной сертификации относятся: независимое подтверждение соответствия лесопользования, ведения лесного хозяйства и осуществления лесопользования принципам экономической, экологической и социальной устойчивости; подтверждение происхождения лесного сырья и лесной продукции из устойчиво управляемых лесов и подтверждение легальности происхождения лесного сырья и лесной продукции; обеспечение потребителей информацией о происхождении лесного сырья и лесной продукции.

В принципе все системы лесной сертификации основываются на испытанной (теперь уже десятилетиями, получается) международной практике принципов устойчивого управления лесами. Если взять, предположим, систему добровольной лесной сертификации Российского национального совета по лесной сертификации, то эти принципы звучат следующим образом (я просто привожу для примера, а на самом деле они друг от друга не сильно отличаются, я бы сказал): соблюдение законодательства и международных обязательств Российской Федерации; рациональное и эффективное ведение лесного хозяйства и лесопользования; сохранение биоразнообразия и жизнеспособности лесных экосистем и функций леса; выявление, сохранение и поддержание лесов высокой природоохранной ценности; соблюдение прав работников, местного населения и коренных народов; планирование мероприятий и мониторинг ведения лесного хозяйства и лесопользования. Все эти принципы были сформулированы ещё в 1992 году в Рио-де-Жанейро. Те, кто постарше, это помнят, поскольку принимали участие, а те, кто помоложе, наверняка уже воспринимают это как нечто незыблемое.

С учётом требований времени в 1999 году в статью 71 Лесного кодекса были внесены изменения, и в новой редакции этой статьи устанавливалось, что лесная сертификация может быть либо добровольной, либо обязательной, что

она осуществляется в целях обеспечения и осуществления экологически обоснованного, экономически выгодного и социально эффективного управления лесами. Обязательная сертификация предусматривалась только в исключительных случаях, например, на предмет содержания радионуклидов в лесах, подвергшихся загрязнению при авариях на соответствующих объектах. Однако для обеспечения интересов российских лесопромышленников, и прежде всего лесоэкспортёров, требовалось формирование в Российской Федерации такой системы добровольной лесной сертификации или таких систем добровольной лесной сертификации, которые могли бы быть признаны и аккредитованы в международно признанных системах прежде всего в зависимости от потребности рынка. И именно в это время, в конце 1990-х — начале 2000-х годов, в России начинается активное развитие общественных государственных инициатив по созданию национальных систем добровольной лесной сертификации, возникают, развиваются различные региональные инициативы, прежде всего в экспортно ориентированных регионах — на Северо-Западе России и Дальнем Востоке. В принципе следует отметить, что при этом развитие добровольной лесной сертификации в России осуществлялось, по сути дела, вне зависимости от Лесного кодекса Российской Федерации, но с обязательными требованиями соблюдения национального законодательства, прежде всего связанного с вопросами ведения лесного хозяйства, регулирования лесопользования.

Во время разработки нового Лесного кодекса у разработчиков возникал вопрос: а не поместить ли туда что-нибудь в части лесной сертификации? В принципе ответ был достаточно простой и, скорее всего, стопроцентно правильный: добровольная лесная сертификация является добровольной, поэтому не должна регулироваться Лесным кодексом Российской Федерации. На тот момент был уже принят Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании", где в полном соответствии с нормами ВТО всё и было записано. В соответствии со статьёй 19 упомянутого закона установлены следующие принципы подтверждения соответствия: доступность информации о порядке осуществления подтверждения соответствия заинтересованным лицам; недопустимость применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов; установление перечня форм и схем обязательного подтверждения соответствия в отношении определённых видов продукции в соответствующем техническом регламенте; уменьшение сроков осуществления обязательного подтверждения соответствия и затрат заявителя; недопустимость принуждения к осуществлению добровольного подтверждения соответствия, в том числе в определённой системе добровольной сертификации; защита имущественных

интересов заявителей, соблюдение коммерческой тайны в отношении сведений, полученных при осуществлении подтверждения соответствия; недопустимость подмены обязательного подтверждения соответствия добровольной сертификацией. Согласно этому закону (статья 21) добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации.

Учитывая, что законодательство по техническому регулированию достаточно регулирует эту сферу, в общем-то, можно сделать вывод о том, что любое заинтересованное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель вправе создать свою систему добровольной сертификации и даже зарегистрировать её в установленном порядке. Вопрос в другом: а кому такая система нужна и что в этой системе делать?

В общем-то, следует отметить, что в Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы, о которой слегка забыли, но которая, между прочим, была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 года № 69-р, одним из приоритетных направлений предусмотрено развитие добровольной лесной сертификации и приведение российских национальных стандартов в сфере лесного хозяйства в соответствие с мировыми. Позволю себе также напомнить, что ещё в декабре 2005 года было дано соответствующее поручение Правительства Российской Федерации обеспечить выполнение плана мероприятий по реализации комплекса мер, направленных на устранение негативных тенденций в развитии лесного комплекса. В частности, в плане как раз и предусматривалось развитие и внедрение добровольной лесной сертификации именно как механизма подтверждения соответствия заготовок древесного сырья принципам и критериям экономической, экологической и социальной устойчивости.

В этой связи следует отметить, что традиционными импортёрами лесной продукции, традиционными экологически чувствительными рынками являются прежде всего страны Евросоюза, Великобритания, США. И следует отметить также, что первоначально выбранный нами курс, от которого мы, в общем-то, слегка отклонились, был правильным, как показала практика. Я думаю, что большинству из присутствующих прекрасно известно, что в странах Евросоюза уже идёт работа по активной подготовке соответствующего законопроекта, который в марте был презентован на большом форуме, проводившемся в стенах Торгово-промышленной палаты. В полную силу этот закон в соответствии с законодательством Евросоюза заработает в 2012 году, точнее, в 2013 году, учитывая сроки прохождения и те нормы Евросоюза, которые применяются для введения в действие подобных законов. В США аналогичный закон уже



принят, в Великобритании с апреля 2009 года на законодательном уровне практически полностью ограничен импорт лесной продукции, не сертифицированной по соответствующим системам лесной сертификации. При этом в отношении древесины из бореальных лесов применяются системы PEFC и FSC, а из тропических лесов — межправительственное соглашение FLEGT. Я думаю, что в соответствующем докладе это будет подробно освещено.

Таким образом, применение различных систем добровольной лесной сертификации, во-первых, является одним из наиболее эффективных инструментов независимой оценки устойчивого управления лесами, во-вторых, стимулирует заинтересованность участников лесных отношений в устойчивом управлении лесами и, в-третьих, должно обеспечивать эффективный доступ российской лесной продукции на внешние рынки.

Одним из ключевых положений правового обеспечения взаимного признания национальных систем добровольной лесной сертификации является наличие в стране системы аккредитации органов оценки соответствия, отвечающей международным правилам и нормам. К сожалению, позволю себе некоторую критику в адрес существующей в России системы аккредитации, которая не совсем соответствует этим правилам и нормам. Более подробно в моём письменном докладе всё это изложено. Остановлюсь лишь на том, что содержание, например, утверждённого в 2009 году Положения об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, по ряду позиций не совсем, мягко говоря, отвечает международным требованиям. Отмечу, что без приведения действующей в России системы аккредитации в соответствие с международными правилами и нормами на международных рынках просто-напросто не будут признаваться сертификаты, выдаваемые российскими органами оценки соответствия. Как следствие, поставщики российской лесобумажной продукции будут подвергаться соответствующим дискриминационным мерам, в том числе ценовым, а защита нашего экспортёра фактически будет очень сильно ослаблена, потому что он будет полностью зависеть от не аккредитованных у нас систем сертификации. И следует отметить, что изменения, предлагаемые в действующие законодательные, нормативные акты, следует рассматривать и принимать только лишь после изучения опыта стран — торговых партнёров России, как я отметил, прежде всего стран Евросоюза.

И, завершая своё выступление, напомним, что ещё в июне 2008 года Советом Евросоюза и Европарламентом был принят Регламент по аккредитации и надзору за рынком. Самым важным положением этого регламента является требование, чтобы в каждой стране — члене ЕС с 1 января 2010 года действовал

единый орган по аккредитации, обслуживающий как обязательную, так и добровольную системы сертификации. Аккредитация согласно новому европейскому регламенту должна стать основой для получения органами по оценке соответствия международному статусу, национальные органы по аккредитации должны пройти процедуру равноправной международной оценки. При этом организацией, осуществляющей такую оценку, должна стать ассоциация, называемая Европейское сотрудничество по аккредитации. И хотел бы отметить, что несмотря на то, что Россия не является членом Евросоюза, нам необходимо, чтобы наши нормативные правовые акты, функционирующие в сфере международной торговли, были согласованы с действующими на мировых рынках правилами и нормами. Только так, ещё раз подчеркиваю, мы сможем защитить наших экспортёров, наших товаропроизводителей прежде всего от ценовой и иной дискриминации.

Спасибо за внимание.

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов использования добровольной лесной сертификации для обеспечения легальности экспорта и импорта лесоматериалов и продукции их переработки, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Национальный лесной потенциал является достоянием Российской Федерации и её граждан. Лесные ресурсы являются возобновляемыми, они могут обеспечить рост социально-экономического развития России на устойчивой основе на долгосрочную перспективу.

Рациональное и неистощительное использование имеющихся запасов лесных ресурсов Российской Федерации позволяет обеспечить не только текущие и перспективные внутренние потребности страны в лесоматериалах и продукции их переработки, но и значительно расширить экспорт лесобумажной продукции. В этой связи новации, связанные с экологическими, социальными, санитарными и иными требованиями потребителей и законодательств стран — импортёров российских лесоматериалов и продукции их переработки, уже являются и будут продолжать быть актуальными для всего лесного комплекса Российской Федерации.

За последние 20 лет в мире возник ряд инициатив потребителей и правительств ряда экономически развитых стран, направленных на борьбу с глобальным обезлесиванием и незаконными рубками, а также на поддержку ответственного управления лесами. К таким инициативам относятся: поправки в закон Лэйси в США в части установления уголовной ответственности за импорт незаконно заготовленной древесины и продукции из неё; законодательные инициативы Европейского союза в части противодействия обороту незаконно заготовленной древесины и продукции из неё; государственная политика ответственной закупки древесины и изделий из неё государств Европы, Америки и Азии; формирование экологически чувствительных рынков в развитых и в некоторых развивающихся странах; добровольные инициативы по поддержке устойчивого управления лесами представителей бизнеса различных отраслей, в том числе торговых, кредитных и инвестиционных компаний.

Требования законодательства, потребителей, правил государственных закупок предусматривают предъявление заинтересованными лесоэкспортёрами доказательства законности и (или) устойчивости происхождения древесины и продукции из неё. В этой связи первостепенной задачей для российского лесного сектора является развитие системы добровольной лесной сертификации, требования которой полностью отвечают указанным выше требованиям. Сертификат системы добровольной лесной сертификации следует рассматривать как универсальный пропуск, позволяющий не только вывозить древесину и продукцию из неё на лучшие мировые рынки, но и закрепиться на них, а также развивать свой бизнес в безопасной "зелёной нише" на долгосрочной основе.

Среди наиболее распространённых международных схем сертификации следует отметить схемы Лесного попечительского совета (FSC) и Программы по одобрению схем лесной сертификации (PEFC). Схема Лесного попечительского совета создана в 1993 году по инициативе экологических и социальных неправительственных организаций, а также крупных торговых компаний, а схема Программы по одобрению схем лесной сертификации (PEFC) создана позднее как реакция частных лесовладельцев и определённой части лесной промышленности на создание схемы FSC. Обе эти схемы сертификации используются в Российской Федерации. Другие схемы сертификации имеют в основном национальный охват, используются для решения внутренних задач этих стран или ассоциаций бизнеса в этих странах. К таким схемам относятся схемы Канадской ассоциации стандартов (CSA), Инициативы устойчивого лесопользования (SFI), Малайского совета по сертификации древесины (MTCC), Института экомаркировки Индонезии (LEI) и другие.

В соответствии со Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой 31 октября 2008 года приказом Минпромторга России № 248 и приказом Минсельхоза России № 482, предполагается, что в 2020 году сертификат, подтверждающий легальность происхождения, будут иметь вся древесина и изделия из неё, поступающие на экспорт, и древесина, закупаемая для удовлетворения государственных нужд.

Достижению поставленных целей препятствует ряд трудностей. По данным на июнь 2008 года, Бельгия, Дания, Франция, Германия, Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия и Великобритания приняли политику государственных закупок древесины и продукции из неё, направленную на обеспечение закупок для общественных нужд только законно и (или) устойчиво заготовленной древесины и других лесоматериалов. Финляндия, Италия, Португалия, Испания и ряд других стран находятся в процессе разработки или принятия такой политики.

В то же время существование различных политик закупок с разными критериями, средствами подтверждения и охватом продукции дезориентирует экспортёров российских лесоматериалов и продукции их переработки, затрудняя поставку сертифицированной продукции в тех случаях, когда они не располагают точными сведениями о политике каждой страны-потребителя. Эту проблему можно решить, достигнув определённой гармонизации политик разных государств. В настоящее время Дания, Нидерланды и Великобритания обсуждают такую возможность.

В России первым примером законодательного регулирования экологически ответственных государственных закупок может служить Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...". Требования энергетической эффективности товаров, работ и услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд, закрепляются в нём как одна из мер государственного регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Однако в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" возможность предъявления других, дополнительных экологических требований к участникам размещения заказов на поставки товаров не предусмотрена. Таким образом, при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации не допускается предъявление требований о наличии сертификата системы добровольной лесной сертификации или иного под-

тверждения законности происхождения лесоматериалов и продукции их переработки. Данное обстоятельство является существенной преградой для формирования современной государственной политики ответственной закупки древесины и продукции из неё.

Кроме того, поставщики, имеющие на свои товары сертификаты схем добровольной лесной сертификации, находятся в неравном положении с поставщиками, использующими древесину незаконного происхождения, но более дешёвую в ценовом отношении. В условиях рынка, когда главным критерием выбора товара является его цена, складываются предпосылки для недобросовестной конкуренции в этом сегменте рынка. Включение в качестве дополнительного критерия размещения заказов для государственных и муниципальных нужд требования наличия сертификата системы добровольной лесной сертификации или иного документального подтверждения законности происхождения древесины и продукции из неё будет также способствовать установлению более справедливых конкурентных условий для добросовестных поставщиков.

Для решения этой проблемы руководству страны необходимо принять решительные законодательные и правоприменительные меры в целях защиты законопослушного бизнеса и создания справедливой конкурентной среды. Опыт США показывает, что введение уголовной и административной ответственности является действенной мерой в борьбе с незаконным оборотом древесины. В Румынии и ряде других стран, например, сертифицированные компании освобождаются от уплаты экологического налога.

Одной из задач добровольной лесной сертификации является борьба с незаконными рубками. В то же время её решение невозможно без определения на законодательном уровне понятия "незаконная рубка", механизмов охраны лесов от незаконных рубок, а также лиц, ответственных за такую охрану. К тому же в настоящее время в России отсутствует государственная система учёта заготовленной древесины, позволяющая прослеживать движение древесины в цепочке от леса через пункты переработки до потребителя с целью подтверждения её законности.

Минсельхозом России и Рослесхозом в настоящее время разрабатывается государственная система по учёту заготовленной древесины, и есть основания полагать, что в скором времени она будет введена в действие. Однако это не должно привести к ситуации, когда наиболее законопослушные лесозаготовители, владеющие сертификатами лесоправления международных схем и постоянно подтверждающие своё соответствие требованиям законности в рамках сертификации, будут вынуждены повторно подтверждать своё соответствие

в рамках государственной системы по учёту заготовленной древесины. В этой связи следует рассмотреть возможность освобождения сертифицированных лесозаготовителей от участия в государственной системе учёта либо выборочного применения этой системы по отношению к ним, в противном случае её введение может привести к дублированию систем контроля и возникновению необоснованных расходов со стороны сертифицированных лесозаготовителей. С учётом того что цели и задачи добровольной лесной сертификации и государственной системы учёта заготовленной древесины совпадают, представляется целесообразным интегрировать в неё имеющиеся и доказавшие свою эффективность схемы, принципы и механизмы добровольной лесной сертификации, в частности системы цепочек поставок древесины и продукции из неё.

Участники парламентских слушаний согласились, что лесное законодательство должно создавать условия для реализации международно признанных принципов и критериев устойчивого управления лесами, а также требований систем добровольной лесной сертификации. В то же время ими отмечена несогласованность между требованиями добровольной лесной сертификации и законодательством Российской Федерации в части сохранения элементов биоразнообразия при использовании лесов. Прежде всего это касается проблем с выделением и сохранением лесов высокой природоохранной ценности (далее — ЛВПЦ). Понятие "леса высокой природоохранной ценности" всё шире применяется в лесопромышленной практике, причём становится не просто более известным, а находит всё более осмысленное практическое применение.

Принцип 9 Лесного попечительского совета (FSC), а также стандарты Программы по одобрению схем лесной сертификации (PEFC) требуют от компаний, планирующих получить сертификат на лесопромышленное управление, провести инвентаризацию, выделить природоохранные ценности на арендуемых ими участках, определить режим управления, обеспечивающий сохранение этих ценностей, и соблюдать его.

Известно, что сохранение ЛВПЦ является одним из самых проблемных мест в сертификации лесопромышленного управления в России. Это связано с тем, что концепция ЛВПЦ, предложенная добровольной лесной сертификацией, придаёт гораздо большее значение сохранению биологического разнообразия и некоторых социальных функций леса, чем российское законодательство. Добровольная лесная сертификация требует соответствующей защиты более широкого спектра лесов как природоохранной, так и социальной значимости.

Категории защитных лесов и виды особо защитных участков лесов (далее — ОЗУЛ) определены в лесном законодательстве без должного учёта требований Конвенции о биологическом разнообразии и других основополагающих

международных документов. В частности, отсутствуют категории защитных лесов и ОЗУЛ для сохранения старовозрастных лесов, редких лесных экосистем, участков повышенного видового разнообразия лесов, богатых редкими видами, а также имеющих значение для местного населения — мест сбора дикоросов, заготовки дров, религиозной деятельности и других.

При сохранении участков ЛВПЦ, имеющих высокую экологическую ценность, у арендаторов отсутствуют основания для исключения из расчётной лесосеки по арендованному лесному участку запасов древесины на таких наиболее ценных участках. При этом у арендатора появляются стимулы совершить переруб расчётной лесосеки в других, экологически менее ценных лесах арендуемого лесного участка. Таким образом, выполняя требования сертификации по управлению ЛВПЦ, экологически ответственные лесозаготовители могут нарушить требования лесного законодательства и подвергнуться за это санкциям со стороны органа управления лесами.

Многие экологически ответственные лесозаготовители испытывают трудности с выполнением требований принципа 6 Лесного попечительского совета по сохранению биоразнообразия при заготовке древесины. Вызвано это тем, что Правила заготовки древесины, утверждённые приказом Минприроды России от 16 июля 2007 года № 184, запрещают оставление компактных участков лесных насаждений (недорубов), не начатых рубкой на постоянной основе. Напротив, стандарты добровольной лесной сертификации признают в определённых случаях необходимость оставления таких участков на корню. В результате экологически ответственные лесозаготовительные компании не имеют возможности выполнить природоохранные требования международных стандартов устойчивого лесопользования на законной основе, что затрудняет прохождение и развитие добровольной лесной сертификации и снижает конкурентоспособность продукции российской лесной промышленности на международных рынках, а в некоторых случаях фактически преграждает ей путь на такие рынки.

Участниками слушаний было замечено, что процент российских потребителей, знающих о том, что такое добровольная лесная сертификация, крайне невелик. В то же время в Голландии согласно недавним опросам узнаваемость знака FSC среди населения составляет сейчас 72 процента, в Швейцарии — 67 процентов, в Дании — 33 процента, в Великобритании 19 процентов опрошенных граждан заявили, что осознанно выбирают и покупают продукцию с логотипом FSC. Такие высокие показатели осведомлённости покупателей о лесной сертификации являются результатом широких кампаний по информированию потребителей, проведённых в этих странах. В России необходимо

также расширить применение социальной рекламы и публикацию рекламных материалов в ведущих российских средствах массовой информации.

Участники слушаний выразили признание руководителям и органам управления лесами ряда регионов Российской Федерации, усилия которых направлены на развитие экологически ответственного и устойчивого управления лесами, и в частности, на поддержку развития добровольной лесной сертификации. Так, в республиках Коми и Карелия, в Архангельской и Вологодской областях приняты рекомендации по сохранению биоразнообразия при заготовке древесины, облегчающие соблюдение экологически устойчивого управления лесами. В то же время было отмечено отсутствие должного понимания и взаимодействия с органами государственной власти в ряде регионов при реализации добровольной лесной сертификации.

По мнению участников мероприятия, в субъектах Российской Федерации органы государственной власти должны поддерживать развитие систем добровольной лесной сертификации, активно взаимодействовать с руководителями советов по добровольной лесной сертификации с целью установления и подтверждения законности заготавливаемой древесины, использования сертифицированной продукции. Органам государственной власти следует поощрять формирование различных баз данных, подтверждающих законность происхождения древесины, использование новых современных средств при таксации лесов (электронных вилок, высотомеров, приёмников GPS и МТ и так далее).

Проанализировав возможные направления совершенствования законодательства в области использования добровольной лесной сертификации для обеспечения легальности экспорта и импорта лесоматериалов и продукции их переработки, участники заседания парламентских слушаний **рекомендуют:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

поддерживать проекты федеральных законов, внесённые субъектами права законодательной инициативы, в части рассматриваемых вопросов.

**2. Субъектам права законодательной инициативы:**

рассмотреть вопрос о внесении изменений в:

а) Лесной кодекс Российской Федерации в части, касающейся охраны лесов от незаконных рубок, иных нарушений лесного законодательства, а также установления понятия "незаконная рубка" и введения государственного учёта заготовленной древесины;

б) Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления ответственности за переработку (и торговлю) незаконно заготовленной древесины, в том числе таких видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины



которых не допускается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2007 года № 162;

в) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за переработку (и торговлю) незаконно заготовленной древесины, в том числе таких видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2007 года № 162;

г) Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" в части возможности установления дополнительных экологических требований к участникам размещения заказа, а также к товарам, работам и услугам, в том числе к наличию сертификата системы добровольной лесной сертификации или иного подтверждения легальности происхождения древесины и продукции из неё.

### **3. Правительству Российской Федерации и федеральным органам государственной власти:**

3.1. Разработать и утвердить федеральную политику закупок, обязывающую приобретать за счёт государственного бюджета древесину и продукцию из неё, сертифицированные по системе добровольной лесной сертификации и (или) с подтверждением законности происхождения.

3.2. Разработать предложения по государственной поддержке компаний, сертифицированных по системе добровольной лесной сертификации, включая меры таможенно-тарифного регулирования, финансовые и стимулирующие.

3.3. Разработать меры по стимулированию принятия хозяйствующими субъектами политики корпоративной социальной и экологической ответственности, предусматривающей использование законной и экологичной (сертифицированной по одной из заслуживающих доверия схем сертификации) древесины и продукции из неё.

3.4. Рассмотреть вопрос о включении в перечень основных документов, представляемых таможенным органам при декларировании в случае перемещения через таможенную границу древесины и продукции из неё, сертификата системы добровольной лесной сертификации или другого документа, подтверждающего законность происхождения древесины и продукции из неё.

### **4. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

4.1. Обеспечить выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, в части сохранения биологического разнообразия и устойчивого управления лесами, в том числе Конвенции о биологическом разнообразии, Конвен-

ции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), Панъевропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия.

4.2. Обеспечить приведение нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации в этой области.

**5. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральному агентству лесного хозяйства:**

5.1. Ускорить согласование и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих государственную систему учёта заготовленной древесины.

5.2. Интегрировать в государственную систему учёта заготовленной древесины схемы, принципы и механизмы добровольной лесной сертификации, в частности сертификацию цепочки поставок древесины и продукции из неё.

5.3. Проработать вопрос о приведении в соответствие со стандартами добровольной лесной сертификации, базирующимися на ратифицированных международных договорах, нормативных правовых актов в части классификации и особенностей правового режима защитных лесов и особо защитных участков лесов.

5.4. Проработать вопрос о расширении требований Правил заготовки древесины по сохранению биоразнообразия в части предоставления возможности оставления на лесосеке компактных участков древостоя, имеющих природоохранное и экологическое значение, вне зависимости от их размера, если их оставление не приведёт к существенному ухудшению санитарной обстановки в лесах.

5.5. Предусмотреть правовой механизм исключения участков лесов высокой природоохранной ценности из расчёта допустимого объёма изъятия древесины с одновременным предоставлением равноценных по объёму и качеству запасов древесины лесных участков.

5.6. Создать рабочую группу с участием заинтересованных сторон по доработке действующих нормативных правовых актов (в частности, Правил ухода за лесами, Правил лесовосстановления, Правил заготовки древесины и других) для их гармонизации с требованиями добровольной лесной сертификации, международными принципами устойчивого и интенсивного управления лесами с учётом накопленного в России опыта и особенностей.

5.7. Ходатайствовать перед Советом по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации о включении в план его работы во вто-

ром полугодия 2010 года вопроса о развитии добровольной лесной сертификации в России.

**6. Министерству иностранных дел Российской Федерации:**

обеспечить в установленном порядке участие российской стороны в процессе подготовки Европарламентом правовых актов по предотвращению торговли незаконно заготовленной древесиной и продукцией из неё.

**7. Законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

7.1. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

7.2. Принять меры по развитию добровольной лесной сертификации, используя положительные примеры регионов, где добровольная лесная сертификация включена в лесные планы и лесохозяйственные регламенты (Республики Коми и Карелия, Архангельская и Кировская области).

7.3. Поддержать инициативу правительства Москвы по разработке и принятию нормативного акта, устанавливающего экологические требования к товарам и услугам, поставляемым для государственных и муниципальных нужд, в части закупки сертифицированной лесобумажной продукции.

7.4. Воздерживаться от выставления на аукцион на право заключения договора аренды лесного участка лесных участков, соответствующих критериям лесов высокой природоохранной ценности, до установления на них соответствующего режима охраны.

7.5. Распространить опыт ряда регионов (Республик Коми и Карелия, Архангельской области) по выделению и сохранению лесов высокой природоохранной ценности, а также по принятию нормативных актов, обеспечивающих экологически устойчивое использование лесов, в том числе рекомендаций по сохранению биоразнообразия при использовании лесов.

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"О законодательном регулировании вопросов обращения  
с упаковочными отходами"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
17 июня 2010 года*

**Вступительное слово  
заместителя председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
С. Ю. Осадчего**

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! На последнем заседании Государственного совета приняты определённые серьёзные решения по экологической тематике, а ряд вопросов, которые отражены в поручении президента, также напрямую затрагивает деятельность, связанную с упаковочными отходами и вообще с отходами на территории Российской Федерации. Я согласен с коллегами: именно тара и упаковочные отходы составляют основу в структуре отходов на всех наших свалках, полигонах, во дворах и так далее.

На сегодняшний день мной проведены переговоры с Минрегионом. У нас работает ФГУП, который занимается отходами, на следующий год заложены деньги в МПР. Как их будут тратить, мы проследим, конечно. Денег достаточно, но если регион не подготовил программу, не показал, куда направит средства по софинансированию, то можно считать, что денег нет: они будут где-то лежать и никто ничего не получит. Поэтому сегодня мы пытаемся довести до регионов информацию о том, что мы можем отстаивать их интересы на федеральном уровне в случае выделения определённых финансовых ресурсов при условии, что каждый регион одной из основных составляющих генеральной схемы развития региона обязательно сделает схему санитарной очистки региона. И вот когда будут определены места, где будут расположены полигоны, а может быть, и заводы по переработке той же резины и так далее, тогда будет понятна, в общем, вся ситуация и то, как этот регион мы можем софинансировать.

Проводились совещания на уровне администрации президента по ЦФО и по другим, и в последних поручениях президента прописано, что нужно раз-

работать законопроект. Хотелось бы сказать, что законопроект такой был внесён, он обсуждается очень активно, мы его отправляли в Минприроды и получили ответ, что лучше бы внести изменения в базовый закон. А мы уже к тому времени подготовили изменения и в базовый закон, и в остальные законы в части перераспределения полномочий. За муниципалитетами мы планируем оставить сбор и транспортировку упаковочных отходов, причём предполагается, что и субъекты Федерации, и муниципалитеты откроют полигоны. Мы планируем ответственность возложить непосредственно на субъекты Российской Федерации, потому что муниципалитеты у нас это могут не потянуть.

Тарифная политика тоже обязательно должна пересматриваться. Мы должны закрепить законодательно такие понятия, как "утилизация", "переработка" и "захоронение", у нас до сих пор отсутствует разделение этих понятий. Минприроды докладывает нам, что зачастую только 30 процентов утилизируется на полигонах. Сейчас считается, что всё увезённое на полигон утилизируется, но это, конечно, далеко не так, и это тоже нужно определять.

Может быть, мы ещё запланируем или на этот год, или на следующий год в свете определённого изменения федерального законодательства, которое будет происходить уже в этом году, выделить какие-то виды деятельности под саморегулирование, если они, конечно, у нас войдут в закон "О саморегулируемых организациях". Мы там уже, в законе о СРО, сможем сами прописывать правила игры, в этом случае мы отменим лицензирование этого вида деятельности, как это сделали, например, строители.

На сегодняшний день больше возможностей есть у Высшего экологического совета как консультативного органа при нашем комитете, и я чувствую, что происходят серьёзные изменения. Хочу вам сказать огромное спасибо за вашу преданность этому делу, за вашу стойкость, пожелать всем вам успехов и сказать, что наш комитет и я лично, мы равнодушны к этой тематике и всё, что в наших силах, будем стараться делать, чтобы сдвинуть этот воз с места и двигаться вперёд.

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, специализированных, научных и общественных организаций, средств массовой информации публичное обсуждение темы законодательного регулирования во-

просов обращения с упаковочными отходами, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Проблема утилизации упаковочных отходов имеет исключительное значение. Темпы развития потребительского рынка Российской Федерации повлекли за собой рост спроса на товары народного потребления и, соответственно, увеличение объёмов использования упаковочных материалов. В большинстве случаев отдельная упаковка находится у гражданина от двух дней до трёх недель, после чего выбрасывается. По существу, полигоны твёрдых бытовых отходов (ТБО) в России на 25 процентов — это использованная и испорченная тара, упаковочные материалы или их производные. Так, в крупных городах и мегаполисах около 30–60 процентов объёма ТБО составляют упаковочные отходы, наблюдается устойчивая тенденция увеличения их доли.

В последние десятилетия производство тары и упаковки превратилось в значимый сектор экономики. По данным Национальной конфедерации упаковщиков, оборот российского рынка упаковки составляет порядка 12,5 миллиарда долларов США. По оценкам Всемирной организации упаковщиков, российский рынок относится к десяти крупнейшим в мире. По данным Росстата, с 1999 года по 2003 год рост производства упаковки в России составил 53 процента (ежегодный прирост — свыше 10 процентов), что намного выше темпов роста мирового рынка (4–5 процентов в год). Производство отдельных сегментов, например, картона и гибкой упаковки, растёт ещё быстрее — на 15–20 процентов в год.

Современная структура применяемых упаковочных материалов в России следующая: бумажная и картонная упаковка — 39 процентов, полимерная и комбинированная — 32 процента, упаковка из металлов, в том числе из алюминия, — 15 процентов, из стекла — 12 процентов и прочая — 3 процента. По некоторым данным, в России в среднем на душу населения в год приходится около 50 килограммов упаковки. В течение последних пятнадцати лет в структуре ТБО существенно возросла доля тары и упаковки из полимерных или композиционных материалов. При этом следует отметить, что такая упаковка трудно или совсем не поддаётся естественной деградации на полигонах захоронения, а при сжигании вызывает загрязнение атмосферного воздуха чрезвычайно опасными токсичными веществами. Если стеклянная и металлическая тара, как правило, находится в потребительском цикле, а бумажная подвергается разложению в естественных условиях, то упаковка из синтетических полимеров разлагается в почве в течение 50–70 лет. По данным инициативного опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения, проведённого 30–31 мая 2009 года, в 140 населённых пунктах 42 областей, краёв и республик

России самыми опасными для окружающей среды являются бытовые отходы, свалки мусора.

Указанные факторы свидетельствуют о необходимости законодательного регулирования оборота тары и упаковки, в особенности в части создания правовых механизмов их экономически выгодной и экологически безопасной утилизации.

В Европейском союзе отношения в сфере оборота упаковочных отходов регулируются особым образом. С 1994 года в странах Евросоюза в отношении упаковки, транспортных средств, электротехнического оборудования введён принцип ответственности производителя за сбор, переработку или утилизацию произведённых им продуктов после их использования. Первой страной, которая разработала систему ответственности производителей упаковки, стала Германия, в которой в 1991 году вышло постановление "Об избежании образования и восстановлении материалов из отходов упаковки". Данный документ установил, что каждый производитель и распространитель упаковочных материалов, включая продавцов товаров в упаковке, обязан организовать их обратный приём с последующей переработкой в полезные товары — самостоятельно или через создаваемые некоммерческие партнёрства.

Так, в настоящее время специальной Директивой Европейского парламента и Совета Европейского союза 94/62/ЕС от 20 декабря 1994 года "Упаковка и упаковочные отходы" установлен комплекс мер, направленных на предупреждение образования отходов от упаковки, на их повторное использование, переработку и другие формы их восстановления и, как следствие, сокращение объёма конечной утилизации таких отходов. Директива устанавливает нормы по сбору и утилизации упаковочных отходов, обязательные во всех странах ЕС.

Основные способы организации сбора и утилизации упаковочных отходов следующие.

1. Система лицензионных платежей за сбор и переработку упаковочных отходов.

Лицензионная система внедрена в большинстве стран Европы. Присоединившиеся к системе страны используют знак "Зелёная точка" для подтверждения своей принадлежности к этой системе. "Зелёная точка" — это товарный знак, который использовала организация "Дуальная система Германии". "Дуальная" значит "вторая" по отношению к уже существующей системе обращения с ТБО, выбирающая из общего потока ТБО только упаковочные отходы. В настоящее время права на использование товарного знака "Зелёная точка" переданы международной организации "ПРО Европа" в форме генеральной лицензии на всей территории ЕС и стран — кандидатов на вступление в ЕС.

В странах — участницах этой системы знак "Зелёная точка" на упаковке означает, что за эти упаковки производитель выплатил взнос в данную систему сбора и утилизации. Соответственно, в стоимость продукции включена плата за её последующую утилизацию. Не все страны Евросоюза, следующие директиве 94/62/ЕС, используют знак "Зелёная точка". В Италии и Дании для обозначения этой системы используется собственная национальная маркировка.

Во всех странах, использующих систему лицензионных платежей, организации, собирающие эти платежи и финансирующие сбор, сортировку и переработку упаковочных отходов, образованы бизнесом: акционерами являются производители упаковки, промышленные пользователи упаковки, а также торговые и перерабатывающие компании. Организации действуют по принципу неприбыльности: возможная прибыль не изымается, а идёт на сокращение тарифа для каждого из имеющихся видов упаковочных материалов на следующий год. Таким образом обеспечивается прозрачность системы и обоснованность устанавливаемых тарифов.

Положительной характеристикой данной системы является многообразие ее исполнения: в одних странах специализированные организации отвечают за сбор упаковочных отходов только от населения, в других берут на себя также сбор упаковочных отходов от предприятий торговли и промышленности; в одних странах лицензионные сборы идут на покрытие части расходов муниципалитетов на сбор и сортировку упаковочных отходов, в других покрывают полностью все стадии обращения с упаковочными отходами — сбор, сортировку и переработку. Эти различия определяют в конечном итоге стоимость и экономическую эффективность отдельной национальной системы.

Благодаря тому что лицензионный сбор за пользование знаком "Зелёная точка" базируется на видах материалов, применяемых в упаковке, и их массе, знак является хорошим инструментом для снижения объёмов образования упаковочных отходов. К примеру, масса полуторалитровой пластиковой бутылки во Франции упала в период с 1994 года по 2005 год с 45,5 грамма до 33 граммов. Так или иначе, в 2007 году уровень утилизации упаковочных отходов в целом по 30 европейским странам составил 59 процентов (с разбросом 88 процентов для Лихтенштейна и 31 процент для Румынии), а всех способов использования — 72 процента (с разбросом 100 процентов и 37 процентов соответственно).

## 2. Залоговая стоимость.

Это означает, что потребитель, сдавая упаковку в специальные пункты приёма, получает назад деньги, внесённые дополнительно к стоимости товара. Применяется в полном объёме или частично в Норвегии, Дании, Швеции, Германии, Бельгии, Эстонии. Как показала практика применения системы залого-



вой стоимости в зарубежных странах, экономически и социально эта система оправдывает себя только в отношении многооборотной тары и упаковки. При этом к недостаткам залоговой системы относятся: существенные затраты на создание инфраструктуры, обслуживающей систему, например, полная стоимость депозитной системы в Бельгии — 82 миллиона евро в год, что в 2,5 раза дороже лицензионной системы; в первоначальное развитие депозитной системы в Германии был инвестирован 1 миллиард евро; создание серьёзных барьеров для свободного перемещения товаров; риск сокращения производства одноразовой упаковки в ущерб развитию потребительского рынка и стоимости потребительских товаров.

### 3. Налог на упаковку.

В Норвегии, Швеции, Дании, Эстонии введён налог на каждую единицу упаковки, произведённой в стране или импортируемой. Освобождаются частично от уплаты налога производители упакованной продукции, которые обеспечили сбор и переработку определённой квоты упаковочных отходов самостоятельно или передали обязательства специализированным организациям. Основные недостатки данного подхода: базовая сумма налога устанавливается и корректируется только законодательно вне рыночных отношений; нецелевое расходование собранных в бюджет средств, что не позволяет считать налог на упаковку эффективным инструментом стимулирования развития системы переработки отходов.

В настоящее время в России отходы упаковки являются частью потока твёрдых бытовых отходов (ТБО). Для этих отходов не предусмотрено отдельной системы сбора и утилизации, однако значительная часть отходов упаковки является вторичным материальным ресурсом, и установление организационно-правовых основ обращения с таким ресурсом, предусматривающих их использование и вовлечение в хозяйственный оборот, является важной государственной задачей. К примеру, из отходов полиэтиленовых бутылок можно изготавливать различную пластиковую тару, из бумажных отходов — формованную бумагу, из отходов деревянной тары — топливные гранулы. По данным некоторых исследований, переработка 1 тонны пластика позволяет сэкономить 750 килограммов нефти, а 1 тонна макулатуры заменяет около 4 кубометров древесины.

Необходимость регулирования отношений по утилизации упаковки возникает тогда, когда упаковка теряет потребительскую ценность как продукция, которая используется производителем (потребителем) для размещения, хранения, транспортировки и защиты товара от повреждения и потерь. В этом случае

на рынке появляются отходы упаковки, требующие утилизации. При этом необходимо учитывать следующее.

Во-первых, в настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит определения "отходы упаковки", поэтому общие требования к обращению с отходами, которые закреплены в нормативных правовых актах Российской Федерации, обязательны и для этой категории отходов.

Во-вторых, в законодательстве Российской Федерации отсутствует специальный нормативный акт, регулирующий отношения в сфере отходов тары и упаковки. В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее — Закон об отходах) как объекты специального регулирования выделены только радиоактивные, биологические отходы и отходы лечебно-профилактических учреждений.

В-третьих, существующая государственная система учёта отходов не предполагает выделение упаковочных отходов из общего объёма бытовых и производственных отходов, что не позволяет оценить целесообразность принятия отдельного закона об обращении с упаковочными отходами. Кроме этого, такой отдельный закон, скорее всего, будет дублировать действующий Закон об отходах.

Однако Закон об отходах предусматривает отнесение отходов, имеющих общие признаки, к определённому виду. Так, например, федеральным законом от 29 декабря 2000 года № 169-ФЗ из общего потока были выделены "лом и отходы цветных и (или) чёрных металлов", правовые основы обращения с которыми в настоящее время установлены рядом нормативных правовых актов. Такая мера может быть применена и к отходам упаковки.

В соответствии с Законом об отходах и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям органов местного самоуправления относится в том числе организация утилизации бытовых и промышленных отходов, однако достаточных ресурсов для организации этой деятельности у них нет. Это оказывает сдерживающее воздействие на использование отходов, в том числе упаковочных, в хозяйственных целях. Кроме этого, высокая обеспеченность промышленности России природными сырьевыми ресурсами также сдерживает развитие рынка вторичного сырья.

В этой связи представляется более целесообразным внести изменения в Закон об отходах, включив в него соответствующую главу, посвящённую вопросам обращения с упаковочными отходами. При этом необходимо использовать позитивный опыт Европейского союза и ряда зарубежных стран. Кроме этого, следует обратить внимание на "Модельный закон об упаковке и упаковке

вочных отходах", принятый на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 25 ноября 2008 года в Санкт-Петербурге.

Данный модельный закон в числе прочих закрепляет обязанности производителей и продавцов упаковки проектировать и производить её таким образом и из таких материалов, чтобы образующиеся при её производстве отходы могли быть вторично переработаны в качестве вторичных материальных и (или) энергетических ресурсов, а в отношении одноразовой упаковки – проектировать и производить её с учётом возможности последующей утилизации либо, при невозможности утилизации, биоразлагаемости или безопасного сжигания. Эти положения в свою очередь заимствованы из названной директивы Евросоюза.

Представляется целесообразным, чтобы аналогичные требования к производству упаковочных материалов были установлены в качестве обязательных в проекте федерального закона № 261845-5 "Технический регламент "О безопасности упаковки", принятом Государственной Думой в первом чтении. Более того, в соответствии с Программой разработки технических регламентов, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1421-р (с изменениями от 9 марта 2010 года), Министерство промышленности и торговли готовит нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, предусматривающий введение обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам на основе вышеназванной директивы Евросоюза "Упаковка и упаковочные отходы".

Кроме этого, представляется важным установление в названном регламенте требования к маркировке упаковки, а именно обязательное наличие информации о возможных вариантах её безопасной утилизации. Это в определённой степени будет способствовать реализации положения части 1 статьи 74 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", предусматривающего формирование экологической культуры в обществе, воспитание бережного отношения к природе, рациональное использование природных ресурсов.

Факторами, препятствующими формированию эффективной системы обращения с отходами, в том числе отходами упаковки, является то, что утилизация отходов редко встроена в производственную цепочку отечественных предприятий. У населения в свою очередь по целому ряду объективных и субъективных причин нет заинтересованности в отдельном сборе отходов и снижении их массы. Так, например, в некоторых регионах России проводились эксперименты по организации отдельного сбора отходов, которые пока-

зали, что успех такой системы зависит в первую очередь от готовности населения участвовать в ней, а во-вторых — от технической оснащённости коммунальных служб и наличия мощностей по переработке.

Представляется, что какие-либо реальные меры по снижению объёмов образования отходов, в том числе упаковочных, могут быть достигнуты только при условии внедрения в России закона о расширенной ответственности производителя. Современное законодательство не представляет возможности для принятия такого закона на региональном уровне, поэтому целесообразно принятие рамочного закона о расширенной ответственности производителя упаковки на федеральном уровне с его детализацией в регионах.

Не менее важным является экономическое стимулирование вторичной переработки упаковочных отходов. Закон об отходах (часть 1 статьи 24) предусматривает в качестве мер экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами понижение размера платы за размещение отходов для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов, а также применение ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами. В сфере обращения упаковочных отходов указанных мер недостаточно.

Как отмечалось выше, в мировой практике известен большой набор экономических инструментов, однако, прежде чем остановиться на любом из них, необходимо определить реальную и адекватную цену за развитие системы утилизации, оценить экономическую эффективность применения существующих организационных моделей в сфере обращения с упаковочными отходами. Это позволит сформировать портфель тех решений, которые будут технически возможны, экономически целесообразны и эффективны в нашей стране.

Необходимо отметить, что вышеназванной европейской директивой помимо обязательных требований к упаковке установлены обязательные квоты по вторичной переработке и утилизации отходов, которые периодически пересматриваются и ужесточаются, задавая новые целевые показатели для отрасли. Сегодня в России такого рода ориентиры установлены только в отношении снижения энергоёмкости, и принятое решение вывело это направление в число приоритетов государственной политики.

На основании изложенного, заслушав и обсудив выступления, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

рассмотреть возможность разработки законодательных инициатив, направленных на экономическое стимулирование деятельности в области об-

ращения с отходами, в целях реализации поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета 7 июня 2010 года.

**2. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

2.1. Направить настоящие рекомендации в Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству с целью учёта мнения комитета при подготовке проекта федерального закона № 261845-5 "Технический регламент "О безопасности упаковки" ко второму чтению.

2.2. Рассмотреть вопрос о проведении заседания "круглого стола" по вопросу о правовом регулировании обращения вторичных материальных ресурсов.

**3. Правительству Российской Федерации:**

3.1. Рассмотреть вопрос об установлении целевых показателей сбора и утилизации отходов упаковки с целью повышения уровня их использования и вторичной переработки.

3.2. Поручить заинтересованным министерствам и ведомствам осуществить анализ применения установленных законом экономических инструментов в сфере обращения с упаковочными отходами, дать оценку их эффективности и разработать соответствующие предложения по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

3.3. Рекомендовать Министерству промышленности и торговли Российской Федерации учесть настоящие рекомендации при подготовке нормативного акта Правительства Российской Федерации, предусматривающего введение обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам на основе Директивы Евросоюза "Упаковка и упаковочные отходы".

**4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

4.1. В региональные программы "Комплексная система управления отходами и вторичными материальными ресурсами" включать мероприятия по сбору и переработке упаковочных отходов.

4.2. Поддерживать в пределах полномочий субъектов Российской Федерации инициативы производителей по участию в организации сбора и переработки упаковочных отходов, используемых ими при производстве продукции.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Об исполнении поручений Президента Российской Федерации  
по итогам состоявшегося 27 мая 2010 года  
заседания президиума Государственного совета  
Российской Федерации по реформированию  
системы государственного управления  
в сфере охраны окружающей среды"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
28 июня 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Добрый день, уважаемые участники "круглого стола"! Сегодня мы планируем обсудить меры, которые необходимо принять для эффективного выполнения поручений президента и председателя правительства, разработанных по итогам заседания президиума Государственного совета, посвящённого проблемам государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В данных документах обозначены ключевые направления совершенствования государственного управления в различных областях охраны окружающей среды: нормирование в области охраны окружающей среды и внедрение наилучших доступных технологий, обращение с отходами производства и потребления, использование и охрана природных ресурсов внутренних морских вод и лесов, функционирование особо охраняемых природных территорий, применение возобновляемых источников энергии и целый ряд других важных направлений.

На заседании президиума Государственного совета было отмечено, что успешная реализация государственной политики в сфере охраны окружающей среды находится в прямой зависимости от наличия качественной нормативно-правовой базы, регулирующие соответствующие правоотношения. Именно поэтому наш комитет предложил свою площадку для обсуждения этих вопросов в широком общественном формате.

Комитетом уже проделана значительная работа по основным направлениям, упомянутым в обсуждаемых документах, в частности, готовится к принятию в первом чтении законопроект о внесении изменений в Лесной кодекс, уже принят в первом чтении законопроект об экологической эффективности, который может стать, на мой взгляд, базовым для дальнейшего системного изменения экологического законодательства, идёт активная работа над подготовкой ко второму чтению проекта закона о внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", рассматриваются актуальные изменения в законодательство об обращении с отходами производства и потребления, совсем недавно прошла публичная дискуссия, посвящённая разработке законопроекта о защите морей от нефтяных загрязнений. Однако это лишь малая часть необходимых усилий. Считаю, что сегодня залогом успеха работы по разработке и принятию столь важных нормативных правовых актов может стать их широкое общественное обсуждение.

Многие вопросы, обозначенные в поручениях президента и председателя правительства, уже активно обсуждались в рамках работы Высшего экологического совета при нашем комитете. Этот совет можно рассматривать в качестве уже существующего форума для общественного обсуждения. В рамках Высшего экологического совета конкретные темы уже закреплены за рабочими группами, которые возглавляют члены нашего комитета. Например, рабочую группу по особо охраняемым природным территориям возглавляет депутат Малеев, вопросами обращения с отходами занимается Осадчий Сергей Юрьевич. Присутствующий здесь Валерий Владимирович Прозоровский, первый заместитель председателя комитета, в рамках работы совета занимается вопросами защиты морей от нефтяных загрязнений.

Опыт создания общественной площадки у нас уже есть, хотя, конечно, формат этот может быть недостаточным. Сегодня, на наш взгляд, существует необходимость в объединении усилий не только общественных и научных организаций, но и представителей органов государственной власти на постоянной основе. Присутствующий здесь Владимир Михайлович Захаров, член Общественной палаты, выдвигал идею о создании единой публичной площадки именно для российских законодателей. Мы эту идею поддерживаем и считаем, что правильнее это будет сделать на базе Государственной Думы. На наш взгляд, данная идея и уже имеющийся опыт работы Высшего экологического совета могут быть объединены для создания подобной единой площадки и в том числе привлечения к её работе членов Совета Федерации, представителей депутатского корпуса, региональных законодательных собраний, Общественной палаты, научных и деловых кругов, международных экспертов.

Изменение законодательства — вопрос первостепенной важности, но требуется ещё и единое общественное усилие по созданию новых инструментов для решения назревших проблем, новой системы мониторинга и оценки последствий принимаемых мер. Прежде всего это мониторинг известных горячих точек, которые сегодня есть на экологической карте страны: Байкал, Карабаш, Сочи, многие другие зоны экологического бедствия, которые требуют постоянного внимания, а подчас и личного участия людей, которым небезразлично нормальное развитие нашей страны.

При этом проблемы мониторинга и оценки не должны ограничиваться горячими точками. Сегодня мы оцениваем фактически только экономические результаты тех или иных действий, игнорируя последствия этих действий для человека и среды его обитания. Эту систему надо менять, и делать это надо комплексно. Для решения этой задачи мы в рамках партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" предлагаем реализовать партийный проект "Экология России", который должен получить одобрение Бюро Высшего совета. Основа этого проекта — экологические рейтинги регионов, которые позволят дать общую оценку ситуации: за счёт чего мы сегодня развиваемся. Мы также считаем, что этот проект позволит представить мировому сообществу реальный вклад России в мировую экономическую и экологическую систему. Надеюсь, что совместными усилиями мы сможем разработать конструктивные решения и предложить те рабочие механизмы, которые будут способствовать повышению экологической и энергетической эффективности экономики, устойчивому развитию нашей страны.

### **Выступления участников "круглого стола"**

**И. И. МАЙДАНОВ,**

*заместитель министра природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации*

Уважаемые коллеги, я считаю, что инициатива о проведении сегодняшнего мероприятия в Государственной Думе была выдвинута очень своевременно, поскольку, действительно, после заседания президиума Госсовета на самом высоком уровне перед органами исполнительной и законодательной власти были поставлены серьёзные экологические задачи по всей, так скажем, природоохранной линейке.

Я хотел бы ознакомить вас сегодня с принципиальными подходами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации к решению наших экологических проблем.

Начну с того, что, как всем известно, экологические проблемы в нашей стране всегда были не в чести: огромная территория и очень серьёзные запасы



природных богатств не способствовали тому, чтобы Советский Союз, а позже Россия обращали особое внимание на эти вопросы. Как мы знаем, в 90-е годы, после образования Российской Федерации, ситуация не изменилась. В качестве доказательства можно привести тот факт, что ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду не индексировались порядка двадцати лет, а штрафы за нарушение природоохранного законодательства до сих пор минимальные и составляют 3–5 тысяч рублей.

Одной из причин низкого качества государственного регулирования охраны окружающей среды являлась раздробленность функций между целым рядом федеральных органов исполнительной власти. В то же время рост экономики Российской Федерации и мировые тенденции всё более остро ставят вопрос о переходе к устойчивому развитию и улучшению качества жизни людей.

Организационные возможности для изменения ситуации возникли в 2008 году в связи со структурной реформой правительства, когда основные функции и полномочия государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды были переданы в систему Минприроды России. В названии министерства тогда впервые появилось слово "экология".

Что сделано за этот период? Разработано и принято более ста нормативных правовых актов, ликвидирующих пробелы в законодательстве, устраняющих административные барьеры, решающих накопившиеся острые вопросы в сфере охраны природы. Тем не менее очевидно, что вся эта работа по совершенствованию устаревшей законодательной базы не может привести к принципиальному улучшению госрегулирования.

Министерством подготовлены необходимые системные решения, позволяющие избежать бесконтрольного использования природных ресурсов и осуществить переход России к устойчивому развитию. Они предложены в виде законопроектов, мы попытались их максимально гармонизировать с лучшим мировым опытом в области охраны окружающей среды. Конечно, с этими предложениями не все согласны — желающих продолжать работать на устаревшем оборудовании, как говорится, складывая деньги в карман, всегда достаточно.

Перед тем как перейти к предложениям по реформированию законодательства, несколько слов надо всё же сказать о существующей экологической ситуации в стране.

В целом по выбросам в воздух, сбросам в воду, образованию отходов ситуация стабильна, наблюдается некоторая тенденция к снижению выбросов, но мы это связываем с текущей ситуацией, в частности с экономическим кризисом.

Какие проблемы государственного регулирования в области охраны окружающей среды мы считаем наиболее принципиальными? Во-первых, это проблемы, связанные с институтом государственной экологической экспертизы, которая сейчас охватывает менее 5 процентов всех объектов. Она должна быть восстановлена в полном объёме. Во-вторых, была изменена система нормирования — она на сегодняшний день субъективна и позволяет предприятиям осуществлять неограниченные выбросы. В-третьих, должна быть повышена плата за негативное воздействие, поскольку она не индексировалась с начала 90-х годов и не стимулирует предприятия к внедрению "зелёных" технологий. В-четвёртых, отсутствуют экономические стимулы для перехода предприятий на наилучшие доступные технологии. В-пятых, государственный экологический контроль не получает объективной инструментальной информации о состоянии окружающей среды. В-шестых, штрафы за нарушение экологического законодательства минимальны. В-седьмых, большое количество административных барьеров ухудшает инвестиционный климат. Ну и наконец, отсутствуют реальные механизмы ликвидации прошлого экологического ущерба.

Мы считаем, что правовой основой реформирования экологического законодательства должны стать для правительства Указ Президента Российской Федерации "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики", Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и основные направления деятельности правительства до 2012 года.

В качестве основных направлений реформирования мы предлагаем следующие: возрождение института государственной экологической экспертизы; переход на новую систему нормирования на основе наилучших доступных технологий; повышение платы за негативное воздействие; внедрение мер экономического стимулирования; повышение эффективности мониторинга и экологического контроля; создание реальных механизмов ликвидации прошлого экологического ущерба.

Несколько слов скажу по каждому из этих направлений. Начнём с экологической экспертизы. С 2007 года она проводится фактически только на континентальном шельфе и на особо охраняемых природных территориях, в морских водах. На сегодняшний день министерством подготовлен, согласован с федеральными органами исполнительной власти и направлен на заключение в Минюст России законопроект о внесении изменений в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" и Градостроительный кодекс Российской Федерации. Он в первую очередь предполагает восстановление государственной экологической экспертизы на всех экологически опасных объектах.

Что касается системы нормирования. Существующая система нормирования основана на предельно допустимых концентрациях загрязняющих веществ, её основные недостатки, на наш взгляд, заключаются в том, что она, с одной стороны, предъявляет избыточно жёсткие требования, а с другой стороны, требования эти достаточно субъективны. Также она предполагает получение так называемых лимитов, то есть всё завязано на конкретного чиновника. Такая конструкция на практике приводит к тому, что предприятия могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду практически без ограничений. Мы предлагаем переход на новую систему — на систему наилучших существующих доступных технологий. Этот принцип взят за основу во всех развитых странах мира.

Хочу отдельно отметить, что ранее активно обсуждались предложения о создании системы нормирования на основе нормативов качества окружающей среды, предполагающих расчёт нормативов воздействия на биосферу по каждому виду загрязняющих веществ. На наш взгляд, это очень сложная система, которая требует многолетних научных изысканий, не учитывает реалии сложившейся ситуации в промышленно развитых центрах и на сегодняшний день практически нигде в мире не применяется.

Что касается перехода на наилучшие доступные технологии, то речь идёт о том, чтобы разделить предприятия на три группы по критерию масштабов негативного воздействия на окружающую среду. Почему? Потому что из 1 миллиона российских предприятий платят за наносимый вред окружающей среде только около 300 тысяч, из них особо экологически опасны и оказывают практически сто процентов негативного воздействия около 11 тысяч. Из этих 11 тысяч около 200 предприятий дают половину всех выбросов и сбросов, то есть являются самыми крупными загрязнителями. Наша задача по отношению к остальным — снять административные барьеры и уменьшить количество требуемых справок и бумаг. Таким образом, в отношении предприятий, осуществляющих незначительное воздействие на окружающую среду, предполагается введение системы декларирования. Для следующей группы — умеренно воздействующих — предполагается утверждение нормативов по технологическим объёмам воздействия, что соответствует европейской практике. Ну и для третьей группы предприятий, оказывающих максимальное воздействие на окружающую среду, предлагается ввести принцип перехода на наилучшие доступные технологии, для чего необходимо в течение трёх лет составить соответствующие справочники, описать свыше 6 тысяч технологических процессов и так далее.

Я не буду вдаваться в детали, хочу лишь отметить, что для перехода на новую систему нормирования Европе потребовалось значительное время. Мы рассчитываем, что в нашем случае это займёт порядка 10 лет.

Как отразится такая система на повышении платы за негативное воздействие и на экономике в целом? Для предприятий, не принимающих мер по модернизации своего производства, плата за негативное воздействие увеличится в 2,3 раза к 2011 году и в 3,4 раза к 2016 году. При этом общий объём годовой платы за негативное воздействие составит чуть меньше 140 миллиардов рублей, или чуть более 1 процента от прибыли предприятий (сегодня он составляет 18 миллиардов рублей). Хочу также отметить, что для предприятий, которые будут переходить на наилучшие доступные технологии, платежи снизятся где-то на 70 процентов, а после внедрения НДТ уменьшатся в два раза.

Теперь о том, сколько будет стоить модернизация отечественной экономики. (Самая проблемная отрасль в этом отношении — это, как всем известно, ЖКХ.) Модернизация российской экономики потребует ежегодных затрат в объёме около 2 процентов ВВП. (Следует отметить, что это мировая практика.) При этом в период внедрения новых технологий, возможно, будет наблюдаться некоторое снижение показателей темпов экономического роста в силу необходимости импорта высокотехнологичного оборудования и приостановки производства на время реконструкции.

Очевидно, что такая масштабная модернизация экономики нуждается в экономической поддержке государства, и мы отдаём себе отчёт в необходимости соответствующего экономического стимулирования. Предлагаемый набор инструментов должен сделать инвестиции в наилучшие доступные технологии более привлекательными, чем продолжение работы на изношенном оборудовании.

Следующим блоком совершенствования экологического законодательства является модернизация экологического мониторинга. Сегодня мы располагаем системой мониторинга 80-х годов. Это около 5 тысяч пунктов наблюдения с устаревшим лабораторным оборудованием, ни один из них не может работать в режиме онлайн. Предполагается обязательно закрепить в законе требования по контролю количественных и качественных показателей выброса, предъявляемые к экологически опасным предприятиям. Что касается модернизации государственной сети мониторинга, то соответствующая программа разработана Минприроды России совместно с Росгидрометом, и она буквально на днях должна быть внесена в правительство.

Следующей задачей мы считаем снятие излишней административной нагрузки. Эта работа, как я уже говорил, будет строиться на принципах деклари-

рования для предприятий с незначительным уровнем воздействия на окружающую среду. Экологический контроль будет осуществляться в отношении крупных природопользователей на федеральном уровне, для мелких и средних — на региональном уровне.

Уважаемый Евгений Александрович, уважаемые коллеги! Я вам доложил об основных предложениях и направлениях реформирования системы госрегулирования. В нашем министерстве подготовлен в рамках реализации поручения председателя правительства с учётом сжатых сроков достаточно подробный план работы по реализации поручений президента. Приказ, я думаю, сегодня до конца дня будет подписан Юрием Петровичем Трутневым. Мы надеемся, что нам удастся активно поработать вместе в том числе и с представителями Госдумы, общественных организаций, заинтересованных хозяйствующих субъектов по наиболее острым проблемам.

В конце своего выступления я всё же хотел бы сказать несколько слов о конкретных вещах, которые являются значимыми для всей страны. Это мероприятия, которые министерство будет реализовывать в рамках бюджетных средств в виде федеральных целевых программ или государственных программ (возможно, их переименуют, как говорят представители Минфина, в этом году). Я думаю, эта информация вам будет полезна.

В 2012 году мы планируем подготовить окончательно ФЦП "Экологическая безопасность России", в которой будут заложены достаточно большие средства, в первую очередь, так скажем, для отработки проблемы, связанной с накопленным ущербом. Сейчас у нас в работе ещё три ФЦП. Концепция национальной программы мер по оздоровлению и реабилитации экосистемы Балтийского моря уже подготовлена, документы направлены на согласование в федеральные органы исполнительной власти, срок внесения концепции в правительство — сентябрь 2010 года. Есть концепция ФЦП по охране озера Байкал, разработанная в 2010 году. Над ней, конечно, ещё предстоит много работать: есть возвраты из Минфина, из Минэкономразвития, но всё же мы надеемся, что в сжатые сроки устраним имеющиеся недостатки и внесём программу в середине лета.

В заключение я хотел бы ещё раз поблагодарить всех, кто пришёл на сегодняшнее мероприятие для того, чтобы обсудить задачи, поставленные президентом. Думаю, что в рекомендациях нашего сегодняшнего "круглого стола" появятся конструктивные предложения и мы сможем работать вместе и в конечном итоге достичь конкретных результатов в плане улучшения экологической ситуации в стране.

Спасибо за внимание.

## Рекомендации "круглого стола"

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представителей специализированных, научных и общественных организаций вопросы совершенствования системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, участники "круглого стола" отмечают следующее.

Проблемы в сфере охраны окружающей среды стоят сегодня перед всеми экономически развитыми странами мира. На саммите "восьмёрки" в 2006 году они были отнесены к числу глобальных вызовов современности.

Экологические факторы имеют весьма существенное влияние на экономику страны. Результаты исследований показывают, что экономический ущерб от нерешённых проблем в области охраны окружающей среды и экологической безопасности достигает 10 процентов от стоимости внутреннего валового продукта. Поэтому одним из основных векторов государственной политики должно быть формирование и последовательная реализация основных задач в сфере охраны окружающей среды, в частности обеспечение устойчивого развития страны при соблюдении баланса экономических и экологических интересов путём дальнейшего совершенствования законодательства.

При этом, как показывает европейский и мировой опыт, в настоящее время наиболее совершенным инструментом решения поставленных задач и установления баланса между потребностями промышленности и общества является выдача промышленным предприятиям комплексных природоохранных разрешений на выбросы, сбросы, размещение отходов на основе технологического нормирования с использованием наилучших доступных технологий. Комплексный характер разрешения позволяет, во-первых, существенно упростить процедуру его получения и, во-вторых, минимизировать все виды негативного воздействия на окружающую среду.

С учётом подготовительной деятельности по вступлению России в ОЭСР и впоследствии, возможно, в ВТО вопросы гармонизации российских и европейских стандартов и подходов к выдаче природоохранных разрешений на основе наилучших доступных технологий в промышленности рассматривались как одно из приоритетных направлений стратегии социально-экономического развития России. В связи с этим реформирование российской системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды должно обеспечиваться с учётом имеющегося положительного европейского опыта путём

сближения экологической политики стран Европейского союза и России с принципами и подходами, разработанными в законодательстве ЕС ("Дорожная карта" единого экономического пространства ЕС — Россия).

Основные природоохранные законодательные акты были приняты в 90-е годы и отстают от развития экономических и гражданско-правовых отношений в Российской Федерации. Отсутствуют правовые механизмы возмещения экологического вреда от хозяйственной деятельности, предприятия не заинтересованы вкладывать средства в природоохранные мероприятия, а существующая государственная система управления в сфере охраны окружающей среды не в полной мере обеспечивает выполнение возложенных на неё функций.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года в числе приоритетных упомянуты задачи по повышению энергоэффективности, энергосбережения, переходу к рациональной модели потребления ресурсов, определены приоритеты модернизации экономики и технологического развития.

Ключевой мерой по укреплению экономической и экологической безопасности страны является обеспечение эффективного функционирования системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды.

Для достижения указанных задач необходимо не только эффективное использование существующих инструментов государственного регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, но также развитие новых и совершенствование имеющихся инструментов государственного природоохранного регулирования, создающих действенные стимулы для ограничения негативного техногенного воздействия на окружающую среду.

Указом Президента Российской Федерации "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики" и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определены приоритеты энергетической и экологической политики, направленные на улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определены четыре направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека: экология производства — поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников; экология че-

ловека — создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха; экологический бизнес — создание эффективного экологического сектора экономики; экология природной среды — сохранение и защита природной среды.

Важно отметить, что существует целый ряд поручений Президента Российской Федерации, а также Правительства Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, не выполненных федеральными органами исполнительной власти до настоящего времени.

Задачи, поставленные Президентом Российской Федерации на заседании президиума Государственного совета по вопросам экологии в 2003 году, решены не были, в результате чего в 2005 году Правительство Российской Федерации, а в 2008 году — Президент Российской Федерации были вынуждены поставить их вновь. Соответствующие поручения Правительства Российской Федерации от 3 марта 2005 года и 22 января 2008 года, решения заседания Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу обеспечения экологической безопасности от 30 января 2008 года, Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики" и последовавшие за ним поручения Правительства Российской Федерации от 18 июня 2008 года (в экологической части) также выполнены не в полной мере.

На состоявшемся 27 мая 2010 года заседании президиума Государственного совета Российской Федерации подведены итоги последних лет, в соответствии с которыми сделаны выводы о том, что сложившаяся система экологического регулирования не обеспечивает поддержание окружающей среды в состоянии, способствующем улучшению качества жизни и состояния здоровья населения России. Поэтому решение накопленных проблем и эффективное противостояние будущим угрозам признано одним из безусловных приоритетов социально-экономической политики государства. Также было констатировано, что давно назрела необходимость реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

При этом совершенствование законодательного регулирования в сфере охраны окружающей среды должно основываться на следующих принципах:

приоритет проблемы экологической безопасности как гарантия конституционных прав общества на благоприятную окружающую среду;

постепенное, но обязательное и постоянное снижение вредного воздействия на окружающую среду;

приведение иных отраслей законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями экологических норм и норм международного права;



упорядочение государственного экологического контроля;  
усиление санкций за несоблюдение природоохранного законодательства;  
экономическое стимулирование реализации природоохранных мероприятий;

государственная поддержка экологически ответственного предпринимательства и инвестиционной деятельности по снижению негативного воздействия, в том числе внедрения наиболее передовых технологий;

гласность принятия экологически значимых решений и участие граждан в этой процедуре;

увеличение доли бюджетных средств, выделяемых на природоохранные программы.

В результате работы президиума Государственного совета Российской Федерации сформирован перечень поручений, утверждённый Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым, в котором обозначены ключевые направления совершенствования государственного управления в различных областях охраны окружающей среды, таких как нормирование в области охраны окружающей среды и внедрения наилучших доступных технологий, обращение с отходами производства и потребления, использование и охрана природных ресурсов внутренних морских вод, а также лесов, функционирование особо охраняемых природных территорий, осуществление государственного экологического мониторинга, применение возобновляемых источников энергии, организация и проведение государственной экологической экспертизы экологически опасных объектов и оценки воздействия на окружающую среду, экологическое образование и просвещение и так далее.

Комитет поддерживает развитие этих институтов и отмечает необходимость своевременного решения накопленных проблем, касающихся государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Правовые механизмы развития системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды с использованием таких инструментов, как страхование, контроль, аудит, сертификация, мониторинг, государственная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, нормирование, ранее рассматривались на парламентских слушаниях на темы "О законодательном обеспечении мер, гарантирующих безопасность среды обитания человека", "О состоянии и мерах по совершенствованию законодательства Российской Федерации с целью обеспечения экологических прав граждан", "О совершенствовании законодательства в области обеспечения экологического контроля", а также на заседаниях Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и эко-

логии, посвящённых следующим темам: "О проблемах нормативно-правового обеспечения проведения экологического аудита в Российской Федерации", "О проблемах правового обеспечения и внедрения системы страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды", "О проблемах законодательного и нормативно-правового обеспечения оценки риска причинения ущерба окружающей среде и здоровью населения загрязнением на территории Российской Федерации", "О совершенствовании законодательства в области экологической экспертизы", по результатам которых подготовлены соответствующие рекомендации.

20 мая 2010 года комитет провёл парламентские слушания на тему "Правовые основы использования добровольной лесной сертификации для обеспечения легальности экспорта и импорта лесоматериалов и продукции их переработки", в рекомендациях которых также предлагается внести изменения в законодательство в части возможности установления дополнительных экологических требований к участникам размещения заказов, а также к товарам, работам и услугам, в том числе в отношении наличия сертификата системы добровольной лесной сертификации или иного подтверждения легальности происхождения древесины и продукции из неё.

24 марта 2009 года комитетом проведены парламентские слушания по вопросу совершенствования нормативно-правового регулирования в области обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления. В рекомендациях слушаний отмечалось, что вопросы организации обезвреживания и захоронения отходов в части определения уровня полномочий остались неурегулированными. Действующее законодательство, с одной стороны, не обеспечивает в полном объёме экологическую безопасность при обращении с отходами, а с другой — создаёт излишние административные барьеры для хозяйственной деятельности. При этом организации, занятые в сфере обращения с отходами, не мотивированы на модернизацию производства, применение наилучших существующих технологий (далее — НСТ).

Вместе с тем реализация положения Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", предусматривающего необходимость учёта НСТ при установлении нормативов воздействия на окружающую среду, на практике затруднена ввиду отсутствия критериев определения НСТ, порядка ведения реестров НСТ, а также порядка учёта организаций, их применяющих.

Проблемы нефтяного загрязнения морей, представляющие собой наибольшую угрозу по степени риска для здоровья людей и сохранения морских экосистем, рассматривались комитетом 22 апреля 2010 года в Государственной

Думе на заседании "круглого стола" на тему "Актуальные проблемы обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки", а также на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, посвящённом проблемам правового регулирования охраны морей от загрязнения нефтью и другими вредными веществами. Была рассмотрена и поддержана подготовленная научными и общественными экологическими организациями концепция законопроекта "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения". Предполагается, что действие данного закона будет распространяться как на предотвращение эксплуатационных загрязнений морской среды нефтью и нефтепродуктами, так и на адекватное реагирование на разливы нефти и нефтепродуктов, на минимизацию их последствий и возмещение возникшего в их результате экологического и экономического вреда. Закон должен распространяться как на движущиеся источники (суда и баржи), так и на стационарные источники, используемые при морской добыче и перевалке нефти и других полезных ископаемых.

Вопросы совершенствования системы государственного регулирования использования возобновляемых источников энергии и систематизации законодательства в этой сфере рассматривались 23 марта 2010 года в Государственной Думе на заседании "круглого стола" на тему "Формирование основ нормативно-правового регулирования альтернативной энергетики как фактор укрепления энергетической безопасности Российской Федерации", по результатам которого были подготовлены соответствующие рекомендации.

Представляется целесообразным использовать результаты общественного обсуждения наиболее актуальных проблем охраны окружающей среды, организованного комитетом, для исполнения поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года. Проведение таких мероприятий позволит наиболее эффективно исполнить данные поручения, обеспечить общественный контроль и мониторинг их исполнения, учесть мнения бизнеса и научного сообщества.

Участники "круглого стола" признали, что наиболее эффективным способом работы над данными Президентом Российской Федерации поручениями будет формат Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии — постоянно действующего общественного органа экспертного и научно-консультационного обеспечения деятельности комитета в области экологического развития, охраны окружающей среды и экологической безопасности, на заседаниях которого

будет проходить необходимое обсуждение. В целях выполнения поставленных задач совет взаимодействует с комитетами, комиссиями Государственной Думы, фракциями в Государственной Думе, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации, представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и научными организациями, что позволит учесть позиции всех заинтересованных сторон.

Дополнительно комитет отмечает, что 23 ноября 2009 года принят Федеральный закон "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Данным федеральным законом созданы правовые, экономические и организационные основы стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности, например указание на товарах информации об их энергетической эффективности, энергообследования, госзакупки энергоэффективных товаров.

Для экологизации российской экономики представляется целесообразным при исполнении поручений Президента Российской Федерации наряду с уже определёнными мерами (переход на технологическое нормирование, внедрение наилучших доступных технологий и так далее) рассмотреть возможность определения аналогичных мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, например госзакупки "зелёных" товаров, экомаркировка товаров, экоаудит. В целях снижения воздействия на окружающую среду данные меры успешно реализуются в различных странах Европы (Швеция, Дания). Комитетом ведётся работа над принятым Государственной Думой в первом чтении законопроектом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики", в котором предлагается закрепить данные меры.

В то же время комитет предлагает продолжить работу по реализации данных Президентом Российской Федерации поручений при подготовке ко второму чтению проектов федеральных законов № 111741-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики", № 97705-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и некоторые законодательные акты Российской Федерации", № 358872-5 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации".

Успешная реализация государственной политики в сфере охраны окружающей среды находится в прямой зависимости от наличия качественной нормативно-правовой базы, регулирующие соответствующие правоотношения. Для повышения экологической эффективности экономики необходимо совершенствование положений существующих законов, а также разработка и принятие новых законов, позволяющих принять действенные меры по сохранению окружающей среды и рациональному природопользованию.

В рыночных условиях наиболее эффективным признаётся развитие экономических механизмов охраны окружающей среды, которые позволят выработать рыночную систему стимулирования организаций к внедрению экологически чистых, энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий, определить меры по предотвращению и возмещению в случае нанесения ущерба окружающей среде, установить чёткий экономический механизм рационального природоохранного регулирования. Эффективная реализация данных механизмов обусловлена развитием законодательства Российской Федерации.

На основании изложенного, заслушав и обсудив выступления, участники "круглого стола" **рекомендуют:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов, разработанные во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Принять участие в разработке проектов федеральных законов, направленных на совершенствование системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды.

1.3. Поддержать проекты федеральных законов, внесённых субъектами права законодательной инициативы, в части рассматриваемых вопросов.

#### **2. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

2.1. Включить в планы работ Высшего экологического совета при комитете и его секций мероприятия, посвящённые обсуждению вопросов реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации. При необходимости создать дополнительные секции Высшего экологического совета при комитете в целях подготовки законопроектов, направленных на реализацию поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседа-

ния президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года.

### **3. Правительству Российской Федерации:**

3.1. Обеспечить исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года.

3.2. Разработать и утвердить комплекс мер по реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды; поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти осуществить необходимые мероприятия по организации выполнения комплекса мер, утверждённого соответствующим документом Правительства Российской Федерации.

3.3. Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в соответствии с их компетенцией при подготовке предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области создать рабочие группы с участием представителей Государственной Думы, Совета Федерации, федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и общественных организаций по подготовке конкретных законопроектов и предложений, направленных на реализацию поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, учесть рекомендации парламентских слушаний, "круглых столов" и иных мероприятий, проводимых комитетом.

3.4. При реализации поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, предусмотреть:

в части совершенствования системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду — разработку экологических нормативов качества окружающей среды, сокращение перечня нормируемых веществ, внедрение технологического нормирования по отраслевому принципу на основе показателей наилучших доступных технологий (далее — НДТ); установление переходного периода до введения в действие технологического нормирования, предусмотрев в течение переходного периода сохранение в качестве мер экономического регулирования института лимитов воздействия на окружающую среду в случае технологической недостижимости нормативов и меры по стимулированию реализации мероприятий по достижению нормативов качества окружающей среды;

в части создания правовых и экономических механизмов, стимулирующих хозяйствующих субъектов к снижению негативного воздействия на окружающую

щую среду, к внедрению НДТ, — экономические стимулы по снижению платы за негативное воздействие при внедрении НДТ, а также зачёт в счёт платы за негативное воздействие на окружающую среду средств, инвестированных в модернизацию производства, повышение экологической и энергетической эффективности, ресурсосбережение, природоохранные технологии и мероприятия;

в части принятия мер государственной поддержки инновационных проектов, обеспечивающих сокращение выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов, сбросов загрязняющих веществ — разработку и утверждение государственной программы "Чистая вода", предусмотрев в рамках указанной программы создание системы эффективного управления в секторе экологических услуг по водоподготовке и очистке сточных вод, в том числе предоставление финансовой помощи при реализации инвестиционных проектов в секторе водоснабжения и водоотведения; формирование правовых, административных, экономических инструментов для стимулирования формирования и развития сектора экологических услуг (услуг по водоснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации отходов) с использованием принципов государственно-частного партнёрства и стимулирования формирования благоприятной бизнес-среды для привлечения частных инвесторов в сектор экологических услуг;

в части совершенствования правового регулирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, усиления ответственности:

внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления нового вида использования лесов — выращивания посадочного материала, используемого при лесовосстановлении, осуществления охраны лесов от незаконных рубок и иных нарушений лесного законодательства, в том числе установления понятия "незаконная рубка", введения государственного учёта заготовленной древесины;

внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за переработку и торговлю незаконно заготовленной древесиной, в том числе древесиной видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2007 года № 162;

внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за переработку, торговлю незаконно заготовленной древесиной, в том числе древесиной видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2007 года № 162;

в части реформирования российской системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды — использование европейских принципов и подходов при формировании системы охраны окружающей среды с учётом директив ЕС и "Дорожной карты" общего экономического пространства ЕС — Россия;

в части совершенствования контроля за осуществлением субъектами Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами — внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты в части закрепления за Правительством Российской Федерации полномочий по установлению порядка принятия решения об изъятии у органов государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области лесных и иных отношений;

разработку и утверждение методики оценки эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в рассматриваемых областях.

#### **4. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

4.1. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

4.2. Обеспечить исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года.

4.3. При реализации поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, активизировать разработку и реализацию региональных инвестиционных программ в сфере модернизации систем водоснабжения и водоотведения с использованием принципов государственно-частного партнёрства.



**Материалы парламентских слушаний на тему  
"Совершенствование законодательства  
в сфере обеспечения населения чистой водой"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
14 сентября 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! Обсуждаемая сегодня тема очень важна. Для того чтобы сдвинуть дело со стадии обсуждения в плоскость реальных решений, была создана специальная фракционная комиссия "ЕДИНОЙ РОССИИ", которая уже провела достаточно большую работу по оценке реального состояния дел в сфере обеспечения населения чистой питьевой водой. Мы получили информацию по данному вопросу от многих регионов и уже успели ознакомиться с состоянием дел на местах. Ну и, естественно, не будет новостью тот факт, что состояние это является неудовлетворительным.

Главной причиной подобного состояния дел является, на наш взгляд, недостаточное финансирование отрасли. Сектор водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод характеризуется высокой капиталоемкостью и длительным периодом окупаемости инвестиционных проектов. Мировой опыт реформирования этого сектора свидетельствует о том, что в данном вопросе необходим поиск оптимального сочетания использования рыночных механизмов и бюджетных ассигнований.

Реализация подобных масштабных проектов невозможна без соответствующего реформирования существующей нормативно-правовой базы, и уже сейчас необходимо внести конкретные предложения, учитывающие требования безопасности питьевой воды при введении в действие технических регламентов. Важной частью этой работы может стать разработка отдельного федерального закона о водоснабжении, многие изменения необходимо внести также на уровне правительства. Это касается в том числе утверждения схем ком-

плексного использования и охраны водных объектов и нормативов допустимого воздействия, учитывающих региональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов, используемых в качестве источников питьевого водоснабжения.

Эти вполне конкретные практические проблемы, я думаю, должны стать сегодня основным предметом нашего обсуждения. Надеюсь, что сегодняшнее обсуждение позволит нам выработать те решения и рекомендации, которые позволят в самое ближайшее время перейти от дискуссии к практическому решению проблемы обеспечения населения чистой водой.

### **Выступления участников парламентских слушаний**

**Е. А. ФЁДОРОВ,**

*председатель Комитета Государственной Думы  
по экономической политике и предпринимательству,  
председатель комиссии фракции  
"ЕДИНАЯ РОССИЯ" по реализации  
программы "Чистая вода"*

Уважаемые коллеги, сегодняшние парламентские слушания, без преувеличения, посвящены жизненно важной для каждого из нас проблеме. От решения вопроса обеспечения чистой водой зависит и продолжительность жизни, и здоровье населения, а, как известно, продолжительность жизни является основным показателем при оценке деятельности любого государства. Кстати, с 2000 года продолжительность жизни выросла у нас в стране почти на четыре года, причём на три года — в последние пять лет, и приближается к семидесяти годам. Напоминаю, наша цель — обеспечить к 2020 году продолжительность жизни в России на уровне семидесяти пяти лет. Динамика этого показателя сегодня в России самая высокая из всех стран мира, и во многом это напрямую связано с усилиями государства по повышению качества питьевой воды. Напоминаю, что "ЕДИНАЯ РОССИЯ" приняла это направление в качестве ключевого на своём съезде ещё четыре года назад, и, как видите, результат неплохой, об этом сейчас уже можно говорить, хотя, конечно, бóльшая часть работы нам всем ещё только предстоит. Именно поэтому эта тема в Государственной Думе впервые вышла на уровень парламентских слушаний.

Наши парламентские слушания станут хорошей основой для всестороннего публичного обсуждения всех аспектов проблем обеспечения населения чистой водой, а также возможных вариантов их преодоления.

Кроме того, 28 июня текущего года в Государственной Думе создана комиссия фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ" по содействию реализации задач обеспечения населения чистой водой. По сути, я бы назвал нашу комиссию комиссией по увеличению продолжительности жизни граждан Российской Федерации.

Четыре года прошло с тех пор, как было принято решение о том, что этот аспект обеспечения населения выделяется в качестве самостоятельного направления работы, требующего особого внимания, и много уже сделано. Что именно?

Правительственной комиссией, куда в том числе вхожу и я, под руководством вице-преьера Жукова уже подготовлена государственная программа "Чистая вода". Вы знаете, что правительство приняло решение о переходе со следующего года на государственные программы. Это касается вообще всех государственных механизмов финансирования, то есть ФЦП у нас будут либо постепенно входить в госпрограммы, либо трансформироваться в государственные программы — такие программы, в которых лучше прописан механизм стратегического планирования. Соответственно, мы планируем и ожидаем совместно с правительством, что и "Чистая вода" войдёт в бюджетный процесс в качестве государственной программы.

Большая работа проведена в этом отношении в рамках партийных организаций в регионах, в том числе и нашей фракционной комиссией. Мы получили серьёзные отчёты из регионов по тем достижениям, которые уже есть, и ещё больше — по тем проблемам и узким местам, которые нужно преодолевать.

В целом на эти цели из федерального бюджета выделяется порядка 30 миллиардов рублей, которые распределяются по разным программам — от атомной программы до сельского хозяйства. Порядка восьми ФЦП содержат расходные статьи, связанные с обеспечением населения чистой водой, но основное, конечно, ЖКХ.

Сейчас готовится программа по жилищно-коммунальному хозяйству на 2011 год, где есть большой раздел, посвящённый данной теме, и я думаю, что мы обязательно подключимся к этой работе, точнее, даже уже сейчас подключаемся, на этапе нулевого чтения бюджета, в том числе и, соответственно, через нашу комиссию, готовим соответствующие предложения. Плюс ещё вопрос Инвестфонда — наиболее крупные вопросы начинают софинансироваться также по линии федерального бюджета.

Мы у себя в комиссии определили три главных текущих направления дальнейшей работы комиссии. Текущих — потому что в перспективе нам надо будет — и комитет по экологии уже непосредственно этим занимается — выходить на экологическую экономику, тогда этот вопрос будет звучать вообще

в другом аспекте. Но в текущей ситуации мы определили для себя три главных аспекта деятельности.

Первый аспект — это современные адекватные стандарты водопотребления. Этот вопрос у нас решается через такой инструмент, как технические регламенты. В частности, это техрегламент о безопасности питьевой воды, который мы сейчас готовим силами комиссии для внесения. Приблизительно через полтора месяца он будет внесён в Государственную Думу, и, соответственно, мы надеемся, планируем, что первое чтение он пройдёт уже в текущей сессии.

Есть ещё такой момент, как безопасность бутилированной воды. Также наша комиссия готовит соответствующие предложения в регламент ЖКХ и строительный по поводу качества водоснабжения. Первый, его можно считать ключевым, о безопасности питьевой воды, уже публично обсуждается и готовится к внесению, и мы ожидаем от вас, как специалистов, предложений в этот технический регламент. В нём будут установлены современные, достаточно высокие стандарты качества и безопасности воды, которым будут обязаны следовать все предприниматели, занимающиеся поставками воды, жилищно-коммунальная сфера, строительные организации, да и все граждане, которые так или иначе связаны с этим вопросом. За счёт этого механизма и поэтапности его введения — мы всё-таки реалисты — мы планируем обеспечить необходимое качество воды во всех источниках водопотребления для населения.

Второй аспект — это государственная программа, о которой я уже упомянул, а до её принятия — федеральные целевые программы. Мы подготовили в комиссии предложения по объектам, входящим в ФЦП, в части дополнительного финансирования по линии федерального бюджета со следующими приоритетами: новые технологии, которые должны быть поддержаны из федерального бюджета и бюджетов субъектов, и объекты отстающие, серьёзно отстающие по качеству водопотребления.

Например, только что наша комиссия ездила на юг, работала в Ростовской области, и именно там обсуждалась ситуация с водопотреблением в целом в южных регионах, которая хуже, чем по стране в целом. Ну, это понятно, есть для этого некоторые объективные условия, в принципе во всех странах, расположенных на юге, с водой всегда хуже, чем на севере. Соответственно, туда должны быть направлены дополнительные средства по линии федерального бюджета, плюс программы Инвестиционного фонда и государственно-частное партнёрство в тех субъектах, где ситуация хуже всего. Наша комиссия будет поддерживать предложения по поводу использования средств Инвестфонда

в этих субъектах Российской Федерации на конкретных объектах, список которых мы готовим к очередному заседанию нашей комиссии.

Третье направление, которое я назвал бы сейчас одним из актуальных, — реформа тарифной политики. Вы знаете, что Государственная Дума приняла закон о долгосрочном тарифообразовании, который необходим для работы водоканалов и других объектов, обеспечивающих поставку воды населению, поскольку позволяет, с одной стороны, учитывать интересы потребителей — мы сможем путём его реализации обеспечить сдерживание или прекращение роста тарифов на воду, а с другой стороны, даёт бизнесу долгосрочные экономические инструменты, то есть долгосрочные гарантии тарифообразования. Для бизнеса это долгосрочное, на пять лет, гарантированное потребление его продукции имеет самостоятельную ценность, поскольку позволяет запустить экономические инструменты, в том числе кредитные, использовать новые технологии. Если бизнес знает, что на пять лет ему гарантирован спрос по определённым ставкам, значит за пять лет нужно ему внедрить новую технику, и эта новая техника резко уменьшит стоимость произведённой чистой воды, повысит её качество и даст бизнесу запланированную прибыль, на которую он может рассчитывать в перспективе на пять лет.

Сегодняшняя система ежегодного назначения тарифов абсолютно антистимулирующая в плане новой техники, потому что любой предприниматель понимает, что, если он внедрит сейчас новую технику — кстати, так произошло в Карелии, — тарифная комиссия, в связи с тем что у него уменьшилась себестоимость, автоматически понизит ему тариф и он сразу же станет банкротом, не сможет расплатиться с учёными, которые подготовили эти новые технологии, с теми же банками, которые ему дали под эти новые технологии кредиты, и так далее. Таким образом, долгосрочное тарифообразование резко улучшит качество работы бизнеса, позволит снизить тарифы в целом в Российской Федерации.

Для реализации этого закона, принятого Государственной Думой, правительство сейчас готовит свои акты, но мы считаем, что эту работу надо активизировать. Я, кстати, хотел бы напомнить, что специально по этому вопросу проводился "круглый стол" под председательством Бориса Вячеславовича Грызлова, после чего произошли серьёзные кадровые изменения в Министерстве регионального развития в отношении людей, которые отвечают за подготовку этих актов. Но кадровые изменения у нас проблемы не решают, проблемы решаются только тогда, когда на них действительно сосредотачивается работа всей системы. Мы ожидаем от Министерства регионального развития более быстрой подготовки этих документов на базе этого закона с учётом прежде все-

го приоритетов — это водоканал, госпрограмма "Чистая вода" и тарифы в этой сфере.

Мы будем готовить поправки в законодательство, которые позволят детализировать и развернуть инструменты долгосрочного тарифообразования, прежде всего в контексте программы "Чистая вода". Ну и, конечно, счётчики и всю часть реформы ЖКХ, которая этого касается, мы тоже будем поддерживать.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Полномочия органов местного самоуправления  
по обеспечению экологической безопасности:  
законы и их реализация"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 830.  
20 сентября 2010 года*

**Вступительное слово  
первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
В. В. Прозоровского**

Добрый день, уважаемые коллеги! Тема сегодняшнего "круглого стола" актуальна и злободневна, касается она законодательно закреплённых полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности. Предлагаю обсудить проблемы, связанные с реализацией этих полномочий, как организационных, так и финансовых.

Напомню, что согласно статье 12 Конституции Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции участвуют в государственном регулировании природоохранной деятельности. При этом они несут ответственность за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности устанавливаются законодательно в сфере охраны окружающей среды и природопользования путём прямого закрепления, а также муниципальным законодательством посредством их включения в перечень вопросов местного значения. В зависимости от вида муниципального образования к вопросам местного значения в сфере обеспечения экологической безопасности относятся организация мероприятий по охране окружающей среды, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а также другие вопросы, указанные в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Для эффективной реализации муниципальных полномочий особое внимание должно быть уделено вопросам соотношения норм Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который регулирует вопросы местного значения, с нормами природоохранного и природоресурсного законодательства в части отнесения муниципальных полномочий в сфере обеспечения экологической безопасности к вопросам местного значения.

Я думаю, проект рекомендаций вы все уже видели и обратили внимание на ряд недостатков и правовых коллизий, которые отмечены в законодательстве Российской Федерации именно в части реализации полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности. При этом несоответствия имеются практически по всем направлениям экологической безопасности: в сфере лесного хозяйства, недропользования, землепользования, экологической экспертизы, экологического контроля, взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, бюджетного финансирования, исполнения муниципалами согласующих функций в отношении различной документации. В то же время те или иные муниципальные экологические полномочия носят декларативный характер и не могут быть реализованы в должной степени.

В конце мая на заседании президиума Государственного совета, посвящённого реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, были рассмотрены проблемы несовершенства природоохранного и иного законодательства, в частности следующие: вопросы экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами производства и потребления на местном уровне, в том числе разграничение региональных и муниципальных полномочий в данной сфере; возможность учёта экологических параметров при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; проблемы ликвидации накопленного экологического ущерба, а также создания механизмов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов и финансирования работ по его ликвидации; вопросы совершенствования законодательства в области особо охраняемых природных территорий, в том числе местного значения.

При этом необходимо особо подчеркнуть, что успешная реализация государственной муниципальной политики в сфере охраны окружающей среды находится в прямой зависимости от наличия качественной нормативно-правовой базы, регулирующей соответствующие правоотношения.



Не секрет, что наш комитет уже проделал определённую работу по выполнению поручений президента, данных по итогам заседания президиума Госсовета: ведётся работа над проектом федерального закона № 97705-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части приведения Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в соответствие с действующим законодательством); ещё один законопроект — № 396708-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части совершенствования правового регулирования обращения с отходами производства и потребления) — внесён депутатами нашего комитета.

### **Рекомендации "круглого стола"**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представителей специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности и их реализации, участники "круглого стола" отмечают следующее.

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, создание безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха является одним из направлений обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека. Для этого необходимо установить нормативы качества воздуха, воды, почвы и других важных экологических характеристик, соответствующие как минимум безопасному уровню воздействия этих сред на

здоровье человека, нормативы допустимой антропогенной нагрузки для территорий, разработать местные экологические программы. Среди инструментов, с помощью которых обеспечивается реализация названных выше мер, — ликвидация накопленного загрязнения, восстановление эродированных, захламлённых территорий, обеспечение эффективной санитарии, управление бытовыми отходами, пропаганда здорового образа жизни. При этом, по мнению участников "круглого стола", все эти инструменты должны находиться в компетенции органов местного самоуправления.

Статья 44 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" также определяет аналогичные инструменты обеспечения экологической безопасности: при планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

В соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов местного самоуправления, а также ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях являются принципами охраны окружающей среды.

Статьёй 10 Федерального закона "Об охране окружающей среды" установлено, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности регулируется как законодательством в сфере охраны окружающей среды и природопользования (нормами прямого действия), так и муниципальным законодательством (посредством определения перечня вопросов местного значения).

В соответствии со статьями 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации" к вопросам местного значения, в зависимости от вида муниципального образования, в сфере обеспечения экологической безопасности относятся:

организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

организация благоустройства и озеленения территорий, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населённых пунктов (в поселениях и городских округах);

создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на соответствующих территориях, а также организация мероприятий по охране окружающей среды (в муниципальных районах и городских округах);

организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (в поселении), организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (в муниципальном районе), организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (в городском округе);

осуществление земельного контроля за использованием земель, а также муниципального лесного контроля и надзора (в поселениях и городских округах).

Полномочие органов местного самоуправления по проведению мероприятий в области охраны окружающей среды не конкретизировано, носит общий характер. С одной стороны, это позволяет им быть более самостоятельными в правовом регулировании проведения соответствующих природоохранных мероприятий, с другой стороны, муниципалитеты находятся в правовом вакууме без поддержки федерального и регионального законодательства: ни Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, являющееся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, ни органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по методическому обеспечению деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

При этом частью 1 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе, как путём внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон. По вопросам, отнесённым в соответствии со статьями 14, 15 и 16 данного федерального

закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения (часть 1<sup>1</sup> статьи 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Кроме того, важно отметить, что в соответствии со статьёй 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесённым данным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Таким образом, для эффективной реализации муниципальных полномочий особое внимание должно быть уделено вопросам соотношения норм Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", регулирующих вопросы местного значения, с нормами природоохранного и природоресурсного законодательства в части отнесения полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения экологической безопасности к вопросам местного значения. Так, статья 7 Федерального закона "Об охране окружающей среды" организацию мероприятий по охране окружающей среды и организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов и мусора (в зависимости от вида муниципального образования) также относит к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления соотносятся с вопросами их ведения. В то же время в ряде законодательных актах такое прямое соотношение отсутствует, что приводит к правовым коллизиям, двойному толкованию и противоречиям.

Помимо Федерального закона "Об охране окружающей среды" компетенция органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности регулируется нормами других природоохранных и природоресурсных законодательных актов (Лесной и Водный кодексы Российской Федерации,

федеральные законы "Об охране атмосферного воздуха", "Об особо охраняемых природных территориях", "Об отходах производства и потребления", "О животном мире", "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах", Закон Российской Федерации "О недрах" и другие).

Статья 84 Лесного кодекса Российской Федерации определяет полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, а нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" — в отношении городских лесов и лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населённых пунктов, что не согласуется между собой и препятствует эффективной реализации муниципальных полномочий. Кроме того, отнесение таких полномочий органов местного самоуправления, как разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов, к вопросам местного значения является спорным и требующим соответствующего дополнительного обоснования. В то же время полномочия по осуществлению муниципального лесного контроля и надзора в отношении указанных лесных участков, определённые Лесным кодексом Российской Федерации, соотносятся с вопросами местного значения по осуществлению муниципального лесного контроля и надзора, определёнными Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Основные проблемы муниципального управления городскими лесами, выявившиеся после вступления в силу нового Лесного кодекса Российской Федерации, связаны с тем, что органы местного самоуправления наделены большим количеством полномочий в области лесных отношений, но далеко не все из них соответствуют вопросам местного значения, определённым Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Кроме того, муниципальные образования фактически осуществляют права и обязанности собственников по отношению к лесным участкам, находящимся в границах поселений, — городским лесам, что связано с серьёзными финансовыми затратами местных бюджетов. При этом муниципальные образования не являются собственниками городских лесов, а основания для регистрации права собственности в рамках действующего законодательства пока не определены. Получается, что каждый муниципалитет сам определяет перечень природоохранных мероприятий, которые ему предстоит осуществлять исходя из собственного понимания законодательства в области охраны окружающей среды, своих ресурсов, интересов, особенностей экологической ситуации в конкретном муниципальном образовании.

Представляется, что такая практика как минимум не будет способствовать эффективной реализации указанных мероприятий, а может и породить нарушение прав и законных интересов как граждан, так и природопользователей. В связи с этим представляется целесообразным определить на федеральном и региональном уровнях конкретный перечень природоохранных мероприятий, чтобы унифицировать эти мероприятия, установить рамки деятельности органов местного самоуправления, разработать механизм, при котором органы местного самоуправления смогут получать дополнительные полномочия в области охраны окружающей среды при наличии у них такой возможности исходя из собственных бюджетов.

Кроме того, статья 6 Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" соотносит полномочия органов местного самоуправления по регулированию отношений в области функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов с вопросами местного значения по созданию, развитию и обеспечению охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на соответствующих территориях.

Согласно пунктам 3 и 5 статьи 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования относится: предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространённых полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. При этом Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросы владения, пользования и распоряжения недрами не отнесены к ведению органов местного самоуправления.

В соответствии с подпунктом "в" пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктом 9 статьи 4 Закона Российской Федерации "О недрах" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относится установление порядка пользования недрами в целях

разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения. Пунктом 6 статьи 10<sup>1</sup> Закона Российской Федерации "О недрах" установлено, что основанием возникновения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, является принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации соответствующее решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно статье 18 Закона Российской Федерации "О недрах" порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, органы местного самоуправления в настоящее время практически не осуществляют полномочия в сфере недропользования, предусмотренные пунктами 3 и 5 статьи 5 Закона Российской Федерации "О недрах".

Кроме того, следует обратить внимание на ряд других недостатков и правовых коллизий законодательства Российской Федерации в сфере реализации полномочий органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности. Для повышения роли органов местного самоуправления в охране окружающей среды необходимо определить в законодательных актах конкретные механизмы реализации муниципальных полномочий и формы их участия в процедурах согласования, утверждения и выдачи соответствующих разрешительных документов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утверждённого проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий. При этом в соответствии с пунктом 2 Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 514, в случаях,

установленных законодательством Российской Федерации, землеустроительная документация, в том числе проекты рекультивации земель (статья 19 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве"), в зависимости от вида подлежит согласованию с органами местного самоуправления. Такие случаи в отношении согласования органами местного самоуправления проектов рекультивации федеральными законами не установлены.

В соответствии с пунктом 6 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утверждённых приказами Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 года № 525/67, условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. В соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" проекты рекультивации не подлежат государственной экологической экспертизе.

Таким образом, органами местного самоуправления не могут быть установлены условия проведения рекультивации, следовательно, они не могут согласовать проекты рекультивации земель, так как данные полномочия не соотносятся с положениями законодательства.

В соответствии со статьёй 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" положительные заключения и (или) документы согласований органов местного самоуправления, получаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке, а также материалы обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления, должны быть в составе материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу объектов как федерального, так и регионального уровня. При этом в положениях Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и других законодательных актах отсутствуют конкретные нормы, позволяющие органам местного самоуправления реализовывать в полном объёме указанные полномочия, а также отсутствуют нормы об отнесении последних к вопросам местного значения.

Также отмечаем, что статьями 51, 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что неналоговые доходы федерального бюджета, бюд-



жетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных районов и городских округов формируются за счёт платы за негативное воздействие на окружающую среду по нормативному процентному соотношению 20, 40 и 40 соответственно. В соответствии со статьями 14–16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" формирование, утверждение, исполнение бюджетов всех видов муниципальных образований и контроль за исполнением данных бюджетов относятся к вопросам местного значения.

Вместе с тем органы местного самоуправления практически отстранены от процесса формирования и исполнения доходной части бюджета, формируемой за счёт данных средств. Объём доходов бюджетов муниципальных образований, формируемых за счёт взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, зависит от наличия вредного воздействия на окружающую среду на соответствующей территории и его объёма; видов вредного воздействия на окружающую среду и массы выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, в отношении которых установлены нормативы платы и соответствующие коэффициенты; отсутствия (наличия) у природопользователя соответствующих разрешительных документов; иных обстоятельств, влияющих в соответствии с законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации на процесс взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Указанные обстоятельства влияют на увеличение или уменьшение доходов бюджетов муниципальных образований. При этом основная часть хозяйствующих субъектов, являющихся потенциальными плательщиками, остаётся вне зоны контроля органов, осуществляющих государственное управление в сфере охраны окружающей среды (например, Волгоградская область, на территории которой хозяйственную деятельность осуществляют 135 тысяч субъектов, а плательщиками являются только 13,8 тысячи).

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос совершенствования контроля взимания платы за негативное воздействие с участием органов местного самоуправления и механизмов поступления средств в муниципальные бюджеты по месту фактического воздействия хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, а не по месту регистрации субъекта этой деятельности.

Комплексом мер по охране окружающей среды в части обеспечения экологической и радиационной безопасности в Российской Федерации, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2009 года № 1166-р, предусмотрена подготовка законопроекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусмат-

ривающего совершенствование платы за негативное воздействие на окружающую среду. При подготовке данного документа необходимо иметь в виду позицию Правительства Российской Федерации, изложенную в официальном отзыве на законопроект № 216152-3 "О плате за негативное воздействие на окружающую среду", внесённый в Государственную Думу депутатом В. А. Грачёвым, в котором говорится о нецелесообразности создания многоуровневой системы администраторов платы и отмечается, что это может повлечь дополнительные расходы консолидированного бюджета, затруднить расчёт платы и контроль за правильностью её исчисления и привести к противоречиям между отраслевым и бюджетным законодательством в части исполнения полномочий главным администратором доходов федерального бюджета по плате за негативное воздействие на окружающую среду.

Участники "круглого стола" отмечают также необходимость совершенствования механизмов участия органов местного самоуправления в осуществлении государственного экологического контроля. В связи с произошедшими изменениями в законодательстве муниципальный экологический контроль был ликвидирован, следовательно, органы местного самоуправления были лишены полномочий по его проведению. Тем не менее наиболее эффективной формой муниципального экологического управления является участие органов местного самоуправления в деятельности по охране окружающей среды посредством делегирования субъектами Российской Федерации им государственных полномочий по осуществлению регионального государственного экологического контроля.

В ряде субъектов Российской Федерации (Вологодская, Челябинская, Калужская области) приняты и действуют региональные законы по наделению органов местного самоуправления полномочиями субъектов Российской Федерации по государственному экологическому контролю. При этом не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области организации и проведения государственного экологического контроля регионального уровня, а также осуществления контроля за их исполнением. В частности, отсутствуют акты, устанавливающие порядок осуществления этих полномочий, принципы формирования структуры, определения численности и материальной оснащённости природоохранных служб субъектов Российской Федерации, а также обеспечения иных требований федерального законодательства в области экологического контроля.

Помимо изложенного участники "круглого стола" считают необходимым отметить следующее. 27 мая 2010 года состоялось заседание президиума Госу-

дарственного совета Российской Федерации, посвящённое реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, по результатам которого Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым был утверждён перечень поручений, включающий в том числе вопросы совершенствования системы муниципального управления в сфере обеспечения экологической безопасности. Участники "круглого стола" поддерживают развитие предлагаемых инструментов совершенствования муниципального экологического управления.

Одним из поручений в данной сфере является внесение в Государственную Думу проекта федерального закона, направленного на экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот, включая создание механизма аккумуляирования и целевого расходования средств, поступающих от платежей за размещение отходов на региональном и местном уровнях, устранение избыточных административных барьеров в этой сфере, а также подготовка предложений по совершенствованию разграничения полномочий в области обращения с отходами между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В связи с этим необходимо отметить, что в настоящее время вся тяжесть непосредственного обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления ложится на органы местного самоуправления, которые не справляются с возложенными на них полномочиями. При этом вопросы организации обезвреживания и захоронения отходов в части определения уровня полномочий остались неурегулированными. Из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются полномочия органов государственной власти по контролю и надзору за соблюдением законодательства, разработка и принятие нормативных правовых актов и некоторые организационные и распорядительные полномочия.

Объективными причинами данного положения дел являются недостаток финансовых средств в местных бюджетах, ограниченные возможности по привлечению инвестиций, а также межмуниципальный характер решений при выборе способа удаления образующихся отходов. Перенос основной ответственности за утилизацию отходов на муниципальный уровень при недостаточности государственного регулирования привёл, с одной стороны, к недостатку средств и компетентных специалистов, способных на принятие грамотных решений по проблеме отходов, а с другой — к реализации коррупционных схем.

Совершенствование законодательства об обращении с твёрдыми бытовыми и приравненными к ним отходами должно базироваться на реализации принципа "загрязнитель платит" и построении иерархии методов обращения с отходами: снижение образования — повторное использование — вторичная переработка — безопасное захоронение.

С учётом изложенного участники "круглого стола" поддерживают необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации в области обращения с отходами производства и потребления в связи с нерациональным распределением полномочий в области регулирования деятельности по обращению с отходами между государственным и муниципальным уровнями власти и концентрацией функций по организации практической работы по удалению отходов производства и потребления у органов местного самоуправления.

В связи с этим предлагается при исполнении поручений, данных по итогам заседания президиума Государственного совета, закрепить за субъектами Российской Федерации полномочия, которые в настоящее время осуществляются органами местного самоуправления, в частности по организации использования (утилизации) коммунальных (бытовых) и промышленных отходов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и по установлению порядка раздельного сбора коммунальных (бытовых) отходов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; предоставить органам местного самоуправления новые полномочия по организации сбора и вывоза коммунальных (бытовых) отходов и мусора; установить нижний временной предел хранения отходов — двенадцать месяцев, увеличив при этом срок накопления отходов с шести до двенадцати месяцев; предусмотреть организацию сбора и переработки опасных отходов потребления отдельно от твёрдых бытовых отходов.

Следующим поручением по итогам заседания президиума Государственного совета в рассматриваемой сфере является представление предложений о возможности включения экологических параметров при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также предоставление преимуществ при прочих равных условиях товарам и услугам, имеющим документ добровольной экологической сертификации.

Приобретение товаров, соответствующих лучшим стандартам экологической ответственности и устойчивости природопользования (в том числе в части легальности происхождения древесины, водных биологических ресурсов, иной продукции природопользования), будет действенным механизмом повы-

шения экологической эффективности российской экономики. В большинстве развитых и во многих развивающихся странах мира включение экологических требований в законодательство о госзакупках, в том числе подтверждение происхождения товаров сертификатами добровольных международных или (и) признаваемых ими сертификаций, является обязательным. Оно обеспечивает снижение воздействия на окружающую среду, противодействует обороту природных ресурсов нелегального происхождения, прежде всего древесины и морских биологических ресурсов.

По итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации также поручено Правительству Российской Федерации представить предложения о наделении полномочиями (и ответственностью) по ликвидации накопленного экологического ущерба, а также по созданию механизмов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов и финансированию работ по ликвидации накопленного экологического ущерба.

Проблема экологического ущерба, накопленного в результате хозяйственной деятельности, является чрезвычайно актуальной для Российской Федерации, так как экологический ущерб оказывает существенное влияние на качество жизни населения страны, является очевидным барьером для развития многих секторов экономики, социально-экономического развития регионов и Российской Федерации в целом. В настоящее время отсутствует интегрированная, актуализированная и систематизированная информация о природных объектах и территориях, загрязнённых в результате хозяйственной деятельности, и об уровне их загрязнения, что не позволяет провести оценку масштабов экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности, и препятствует адекватному и комплексному решению управленческих задач по ликвидации экологического ущерба в Российской Федерации.

Для решения этой проблемы в первую очередь необходимо устранить пробелы законодательства в данной области, установить полномочия органов власти как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровне по организации устранения прошлого экологического ущерба; создать действенные механизмы экономического инвестирования работ по ликвидации прошлого экологического ущерба, предусматривающие участие в софинансировании работ по ликвидации прошлого экологического ущерба частных компаний; регламентировать процедуры финансирования и софинансирования работ по ликвидации прошлого экологического ущерба за счёт бюджетных и внебюджетных средств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; установить ответственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации,

муниципальных образований, хозяйствующих субъектов за ликвидацию накопленных загрязнений и реабилитацию территорий.

Вопрос необходимости совершенствования законодательства в области особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ), в том числе местного значения, в целях оптимизации систем управления такими территориями и их финансирования также рассматривался на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации. Участники "круглого стола" считают необходимым в законопроекте, направленном на решение данного вопроса, предусмотреть приведение Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в соответствие с гражданским, земельным, лесным, водным законодательством, а также усовершенствовать механизмы финансирования ООПТ за счёт привлечения внебюджетных источников, установить чёткий порядок и основания создания ООПТ местного значения, который в настоящее время не регламентирован и не является прозрачным. При этом существуют правовые проблемы, связанные с отнесением ООПТ местного значения к собственности органов местного самоуправления, так как муниципальная собственность не может быть установлена на землях ООПТ местного значения, созданных на землях лесного и водного фонда, являющихся собственностью Российской Федерации.

Участники "круглого стола" считают целесообразным направить настоящие рекомендации в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, являющийся совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления.

На основании изложенного, заслушав и обсудив выступления, участники "круглого стола" **рекомендуют:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов в рассматриваемой сфере, разработанные во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Принять участие в разработке проектов федеральных законов, направленных на совершенствование системы муниципального управления в сфере охраны окружающей среды.

1.3. Поддержать проекты федеральных законов № 97705-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части при-

ведения Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в соответствии с действующим законодательством), № 396708-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части совершенствования правового регулирования обращения с отходами производства и потребления), а также законопроекты, направленные на реализацию поручений президента, данных по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации в части рассматриваемых вопросов.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Обеспечить исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, в части, касающейся совершенствования муниципального экологического управления, с учётом настоящих рекомендаций.

2.2. Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в соответствии с их компетенцией с учётом настоящих рекомендаций подготовить предложения:

по устранению правовых пробелов и коллизий, а также по совершенствованию положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования и других законодательных актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности, в целях эффективной их реализации;

по формированию конкретных механизмов и форм участия органов местного самоуправления в процедурах согласования, утверждения и выдачи соответствующих разрешительных документов в области государственной экологической экспертизы, проведения общественных слушаний, землеустройства и других сферах, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием;

по определению на федеральном и региональном уровнях конкретного перечня мероприятий по охране окружающей среды, относящихся к вопросам местного значения.

## **3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

3.1. Направить настоящие рекомендации во все органы местного самоуправления, находящиеся на их территории.

3.2. Оказывать содействие органам местного самоуправления в эффективной реализации их полномочий по обеспечению экологической безопасности.

3.3. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся на их территории, по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

3.4. Обеспечить исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года, в рассматриваемой сфере.



**Материалы парламентских слушаний на тему  
"Развитие системы правового обеспечения  
охраны лесов от пожаров"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
23 сентября 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы по природным  
ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Добрый день, уважаемые коллеги! Сложившаяся этим летом обстановка уже подверглась серьёзной критике в процессе многочисленных обсуждений. На сегодняшний день мы подошли к такому этапу, когда должны стихнуть политические эмоции, когда необходим действительно системный и спокойный анализ того, что произошло: опыта как негативного, так и положительного, в том числе и иностранного, а также необходимы конкретные предложения по корректировке законодательных и иных нормативных правовых актов, а возможно, и в целом подходов к деятельности, осуществляемой в лесном хозяйстве России.

**Выступления участников парламентских слушаний**

**А. В. ПАНФИЛОВ,**  
*исполняющий обязанности заместителя  
руководителя Федерального агентства  
лесного хозяйства*

Добрый день, уважаемые коллеги! Моё выступление будет коротким — я лишь обрисую основные направления совершенствования лесного законодательства.

Принятие нового Лесного кодекса было направлено на повышение эффективности использования лесных ресурсов. Произошла широкомасштабная реформа системы государственного управления лесами, передача существенной части полномочий в области лесных отношений субъектам Российской Федерации.

В целом лесное законодательство доказало свою работоспособность. По мнению Рослесхоза, не требуют пересмотра такие концептуальные положения, как федеральная собственность на леса, распределение полномочий в области лесных отношений, лесное планирование, использование лесных ресурсов предпринимательскими структурами. Вместе с тем, как показала практика 2010 года, кодекс не во всём выдержал, фигурально выражаясь, испытание вот этой огненной стихией — ряд моментов явно недоработан и нуждается в соответствующем изменении.

Прежде всего не оправдала себя попытка полностью переложить ответственность за охрану, включая противопожарную, и восстановление лесов исключительно на арендаторов. В целом эта функция может быть реализована в настоящий момент только на одной пятой территории лесного фонда, и, как говорил президент, более миллиарда гектаров леса фактически осталось без охраны.

Заложенная в кодексе модель не работает в таких регионах, где нет возможности брать в аренду крупные участки леса, на огромных пространствах Сибири и Дальнего Востока, а также в ряде регионов европейской части России, где освоение лесных ресурсов тормозится уровнем их экономической доступности. Даже реализация приоритетных инвестиционных проектов дополнительно вовлечёт в хозяйственный оборот не более 10 процентов земель лесного фонда.

Кодекс также не обеспечивает экономическую основу существования жизнеспособных организаций, которые обязаны осуществлять противопожарные мероприятия, выполнять лесохозяйственные работы для государственных нужд на той самой, не охваченной арендными отношениями, части территории лесного фонда. В настоящее время Лесным кодексом не предусматривается существование государственной лесной охраны. Об этом, в общем-то, уже давно и неоднократно говорили специалисты, а сейчас об этом заговорили, наверное, уже все. И стало понятно, что существующая система нуждается в определённых корректировках в этой части.

Необходимо также отметить, что действующее законодательство безусловно нуждается в ужесточении ответственности за совершение правонарушений в области лесных отношений. Мало того, что некому охранять участки лесного фонда, так ещё и ответственность за это явно недостаточна.

Установленные Лесным кодексом требования к организации деятельности структур управления лесами в части лесного планирования, лесохозяйственных мероприятий недостаточно чётко сформулированы, отсутствуют законодательные определения и ряд терминов. На практике это означает, что при регу-

лировании деятельности в области лесных отношений, будь то на федеральном или региональном уровне, мы, как и наши коллеги, сталкиваемся с отсутствием необходимой правовой основы для установления исчерпывающих — назовём их техническими — требований, хотя, наверное, эти вещи не столько технические, сколько концептуальные, например освидетельствование лесосек, приёмка лесохозяйственных работ. Мы просто не можем в законодательстве это прописать, потому что не имеем права в соответствии с антикоррупционным законодательством это делать.

В отсутствии чётких нормативов определения численности в большинстве субъектов Российской Федерации более 50 процентов средств тратится на содержание органов управления лесами, при этом непонятно, какая часть действительно идёт на лесохозяйственные работы. Нормативы, цены, расценки, применяемые в планировании, у нас на уровне 90-х годов прошлого века, если не сказать 80-х. Мы, к сожалению, также не можем их пересмотреть без внесения дополнительных — будем называть их техническими — поправок в Лесной кодекс.

Существующая система финансирования лесохозяйственных работ и распределения лесного дохода не стимулирует субъекты Российской Федерации осуществлять затраты на охрану лесов от пожаров, на их защиту, воспроизводство, нести долговременные расходы по развитию лесной инфраструктуры, а ведь именно отсутствие этих основополагающих вещей не позволило эффективно тушить пожары в 2010 году, поэтому наши коллеги из МЧС были вынуждены вмешиваться и действовать в рамках совсем других отношений, регулируемых другим законодательством (я присутствовал на всех селекторных совещаниях в МЧС, поэтому знаю те реальные проблемы, которые приходилось решать).

Далее. Отсутствует действенный механизм стимулирования качественного выполнения арендатором обязательств по ведению лесного хозяйства. Необходимо также создать механизмы, стимулирующие возникновение реального рынка лесохозяйственных работ. Мы многие вещи продекларировали, но не создали соответствующие механизмы. Сразу оговорюсь, что речь идёт не только о Лесном кодексе, не только о лесном законодательстве. Мы прекрасно понимаем, что здесь затрагиваются и смежные отрасли законодательства, есть ряд вопросов, связанных с исполнением регионами своих полномочий.

И последнее. Возлагая на регионы полномочия по управлению и распоряжению лесами, кодекс не предусматривает необходимые механизмы оценки качества выполнения таких работ, порядок и процедуры отзыва полномочий.

В связи с изложенным предлагается осуществить на первом этапе доработку этих, достаточно понятных сейчас, вопросов, о которых я сказал, и эволюционным путём, с более подробной проработкой, на последующем этапе предлагается вносить изменения при решении тех вопросов, которые мы сейчас не можем решить оперативно, но без решения которых тем не менее мы не сможем нормально осуществлять реформу, запланированную при принятии Лесного кодекса. Понятно, что старая модель в нынешних условиях всё равно бы не работала. Новая модель, во многом обусловленная болезнями переходного периода, болезнями роста, должна быть нами всеми вместе — Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, общественными организациями, другими участниками отношений в данной сфере — доработана и усовершенствована.

Спасибо за внимание.

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов развития системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду и определяет, что природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанные положения Конституции невозможно осуществить без эффективной охраны от пожаров лесов, которые имеют важнейшее климаторегулирующее, почво- и водозащитное значение.

Среди основных причин лесных пожаров лета 2010 года участники парламентских слушаний отметили следующие: особые, экстремальные погодные условия; беспечность и безответственное отношение граждан к лесу; сельскохозяйственные палы; бездействие и неадекватные действия региональных властей; отсутствие надлежащего контроля и надзора в лесах; ослабление системы управления лесами, в том числе в части охраны лесов от пожаров.

Руководство страны оперативно отреагировало на проблему распространения лесных пожаров в центральной части России. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2010 года № 1398-р произведены кад-

ровые изменения в руководстве Рослесхоза. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 года № 1074 Правительству Российской Федерации передано руководство деятельностью Федерального агентства лесного хозяйства с наделением его полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также контролю и надзору в области лесных отношений.

Участники парламентских слушаний отметили, что такое решение позволит выйти на качественно новый уровень управления лесным хозяйством России. Проблема размытости и раздробленности полномочий по управлению лесами отмечалась как одна из системных проблем. Сосредоточение в Рослесхозе всех необходимых для эффективного управления лесным хозяйством функций позволит оперативно и качественно решать текущие и перспективные задачи.

28 июля 2010 года Правительство Российской Федерации, а 21 сентября 2010 года – Президент Российской Федерации утвердили перечни поручений заинтересованным федеральным органам исполнительной власти о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, в том числе по вопросам повышения эффективности охраны лесов от пожаров. Таким образом, была констатирована необходимость совершенствования лесного законодательства и обозначен основной вектор движения.

Участники парламентских слушаний отметили, что новое лесное законодательство изменило систему управления лесным хозяйством, в первую очередь тех его частей, которые связаны с охраной, защитой и воспроизводством лесов.

Концепция Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) построена на децентрализации системы управления лесами, передаче полномочий по их управлению субъектам Российской Федерации. В связи с этим Лесной кодекс в качестве ответственных за охрану лесов от пожаров и выполняющих главную роль в борьбе с лесными пожарами определяет субъекты Российской Федерации.

Экстремальная ситуация, возникшая летом 2010 года, показала, что некоторые регионы не справляются с этой задачей. При реализации концепции Лесного кодекса одни регионы, создавая свои управленческие структуры, сохранили кадровый состав и специализированную пожарную технику, правильно спланировали ведение лесного хозяйства и наладили должным образом контроль и надзор, другие же регионы имевшийся потенциал разрушили, а новый не создали. При этом требования пожарной безопасности в лесах не выполнялись, их соблюдение не контролировалось, а меры воздействия к нарушителям, предусмотренные законодательством, не принимались. Именно такое бездействие властей и стало одной из причин пожаров.

Указанные обстоятельства диктуют необходимость установления надлежащего и эффективного контроля федерального центра за переданными регионам полномочиями в области лесных отношений. В соответствии с пунктом 5 части 9 статьи 83 Лесного кодекса уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия решений. Однако применение указанного механизма невозможно ввиду отсутствия у федерального органа исполнительной власти функции по осуществлению оценки эффективности исполнения регионами переданных полномочий и порядка подготовки предложений об их изъятии.

Внести предложения об устранении правовых преград в целях реализации на практике заложенного в Лесном кодексе механизма контроля над исполнением регионами переданных полномочий предложено участникам парламентских слушаний.

Участники парламентских слушаний отметили, что предусмотренная Лесным кодексом система государственного лесного контроля и надзора, а также государственного пожарного надзора в лесах (далее — государственный лесной контроль и надзор) не является равноценной заменой государственной лесной охране, поскольку осуществляется путём проведения периодических (один раз в три года) проверок. Причём такая проверочная деятельность осуществляется немногочисленными сотрудниками, наделёнными недостаточным объёмом полномочий, а все контрольные мероприятия строго регламентируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора".

Также следует учитывать, что органы государственного лесного контроля и надзора не имеют надлежащих полномочий по контролю за физическими лицами, находящимися в лесу, а уполномочены проводить проверки только в отношении хозяйствующих субъектов (юридических лиц или индивидуальных предпринимателей) на арендованных лесных участках на соответствие их деятельности законодательству. При этом, по данным Рослесхоза, только 15 процентов земель лесного фонда передано в аренду.

Указанные обстоятельства отрицательно сказываются на обеспечении правопорядка в лесах, в том числе пожарной безопасности.

В связи с изложенным участники парламентских слушаний отметили необходимость установления в Лесном кодексе правовых основ осуществления

государственной лесной охраны. Отдельно указывалось на необходимость наделения лиц, обеспечивающих такую охрану, широкими и действенными полномочиями по пресечению правонарушений в лесах и привлечению виновных лиц к ответственности.

Участники парламентских слушаний поддержали следующие предложения по дальнейшему совершенствованию государственного лесного контроля и надзора.

1. Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 380-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым право рассматривать дела об административных правонарушениях предоставляется только руководителям соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их заместителям.

Фактически после внесения указанных изменений правом привлечения к административной ответственности за лесные правонарушения в одном регионе обладают от двух до четырёх человек в зависимости от организационно-штатной структуры органа управления лесами субъекта Российской Федерации. Однако статистика показывает, что, например, только в Вологодской области за 2009 год совершено 5471 административное правонарушение. Справиться с таким объёмом работы указанным количеством уполномоченных должностных лиц практически невозможно.

В связи с этим представляется целесообразным расширить круг должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

2. Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 380-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым сотрудники государственных учреждений, осуществляющие государственный контроль и надзор, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях только по двум составам лесонарушений (часть 2 статьи 8.28 и статья 8.32 кодекса). При этом не было учтено, что в большинстве регионов России осуществление государственного контроля и надзора возложено именно на государственные учреждения, подведомственные органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Расширение составов административных правонарушений, по которым сотрудникам учреждений будет предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, позволит существенно повысить эффективность осуществления государственного контроля и надзора в лесах.

3. Статьи Лесного кодекса, распределяющие полномочия между федеральным центром и регионами в области лесных отношений, не содержат указания

на то, в чьей компетенции находится полномочие по установлению перечня должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах. Представляется целесообразным закрепить осуществление указанного полномочия за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках делегированных полномочий по аналогии с государственным лесным контролем и надзором.

Экстремальная ситуация с распространением лесных пожаров, сложившаяся летом 2010 года в центральной части России, заставила пересмотреть систему организации и обеспечения пожарной безопасности в лесах. Так, по мнению участников парламентских слушаний, не выдержали "испытания огнём" положения статьи 19 Лесного кодекса, согласно которым работы по тушению лесных пожаров осуществляют организации, победившие на проводимых регионами торгах: анализ практики регионов показал, что рынок услуг в этой сфере не сформирован.

Исходя из изложенного функции по тушению пожаров в лесах целесообразно закрепить за государственными (муниципальными) бюджетными учреждениями, отказавшись от системы размещения заказов на выполнение таких работ в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Это позволит не только оперативно тушить лесные пожары, но и своевременно и безотлагательно в случае необходимости закупать специализированную технику и другие средства, обучать и содержать штат квалифицированных специалистов по тушению пожаров.

Участники парламентских слушаний отметили, что в России должна быть создана эффективная национальная система спутникового мониторинга пожаров, обеспечивающая прямой приём информации как государственными, так и независимыми, в том числе общественными, принимающими станциями.

Как уже указывалось, основной причиной лесных пожаров является человеческий фактор. С начала пожароопасного сезона 2010 года различные ограничения на доступ граждан или транспорта в леса, а также на проведение работ в них вводились примерно в тридцати субъектах Российской Федерации, однако несмотря на все эти запреты люди продолжали в лесах жечь костры, жарить шашлыки, курить и прочими способами способствовать возникновению новых лесных пожаров.

В настоящее время статья 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает для граждан максимальный штраф в размере 1500 рублей за нарушение Правил пожарной безопасности



в лесах. В связи с этим ужесточение наказания за нарушение указанных правил будет способствовать улучшению пожарной обстановки в лесах.

Особый интерес вызывает анализ состояния законности в сфере охраны лесов от пожаров, проведённый Генеральной прокуратурой Российской Федерации в пожароопасный период 2010 года по результатам более 12 тысяч проверок. Среди выявленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации недостатков были отмечены следующие.

Финансирование регионами мероприятий по профилактике и тушению лесных пожаров ограничивалось в основном размером средств, выделенных из федерального бюджета. Предложение Рослесхоза о направлении не менее 50 процентов доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов в большинстве случаев главами администраций субъектов Российской Федерации было оставлено без внимания. Запланированная ими в 2010 году доля на охрану лесов от пожаров в общих расходах в среднем не превышает 9 процентов, а в Республике Марий Эл, Белгородской, Брянской, Владимирской, Нижегородской, Саратовской областях и других субъектах Российской Федерации расходы на эти цели вообще не планировались.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не всегда используют данные информационной системы дистанционного космического мониторинга лесных пожаров, с помощью которой можно оперативно реагировать на изменение лесопожарной обстановки во всех регионах России. Это приводит к позднему обнаружению пожаров и распространению их на больших площадях и, соответственно, к росту затрат на их ликвидацию.

В целях ограничения распространения и ликвидации лесных пожаров в субъектах Российской Федерации, не располагающих достаточными средствами пожаротушения, возникла необходимость маневрирования этими средствами между регионами. Однако законодательно данный вопрос не урегулирован. Так, в 2009 году в условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов в отдельных регионах Сибири и Дальнего Востока (Республика Бурятия, Забайкальский, Приморский края и другие) имела место острая необходимость в дополнительных ресурсах пожаротушения, которыми данные регионы не располагали. В 2010 году такая необходимость возникла в центральной части России.

Обеспечить в таких случаях межрегиональное маневрирование силами и средствами пожаротушения субъектов Российской Федерации возможно только на основании соглашений между Рослесхозом и субъектами Россий-

ской Федерации, а также между самими субъектами, однако регионы иногда пренебрегают необходимостью заключения таких соглашений.

В заключение участники парламентских слушаний согласились с предложением о необходимости корректировки федерального бюджета на следующий год в части финансирования лесного хозяйства и выделения регионам субвенций на осуществление ими переданных полномочий в области лесных отношений.

Существующее на сегодняшний день финансирование не может обеспечить надлежащую и достаточную охрану лесов от пожаров, в частности, необходимо увеличить количество средств, выделяемых на очистку лесов после пожаров, чтобы подготовить их к лесовосстановлению. Учитывая износ материально-технической базы регионов, следует выделить им дополнительные средства на эти цели.

Проанализировав возможные направления развития системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

**1. Субъектам права законодательной инициативы:**

рассмотреть вопрос о внесении изменений в следующие нормативные правовые акты:

1.1. Лесной кодекс Российской Федерации в части:

закрепления за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти права осуществлять оценку эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий на основании утверждённой им методики, а в случае необходимости вносить предложения в Правительство Российской Федерации об изъятии таких полномочий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

установления правовых основ осуществления государственной лесной охраны, определения лиц, ответственных за обеспечение такой охраны, и их полномочий;

предоставления права органам государственной власти, органам местного самоуправления размещать заказы по тушению лесных пожаров в специализированных учреждениях вне порядка, установленного Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";

закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению перечня должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах;

1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части:

ужесточения ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах;

расширения круга должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

расширения составов административных правонарушений, по которым сотрудники учреждений имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть вопрос о внесении изменения в Правила пожарной безопасности, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 417, в части установления полного запрета на выжигание сухой травы в лесах и на землях, примыкающих к лесам.

2.2. Принять меры к созданию национальной системы спутникового мониторинга лесных пожаров.

2.3. Рассмотреть вопрос о нормативном закреплении обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлять не менее 50 процентов доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов.

2.4. Рассмотреть вопрос о нормативном обеспечении межрегионального и межведомственного маневрирования силами и средствами пожаротушения.

2.5. При определении основных параметров проекта федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, а также последующие годы увеличить бюджетные ассигнования по подразделам "Лесное хозяйство" и "Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" в части обеспечения пожарной безопасности в лесах.

## **3. Федеральному агентству лесного хозяйства:**

провести проверки исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований законодательства в части организации и обеспечения охраны лесов от пожаров, а также расходования субвенций, выделенных из федерального бюджета на эти цели.

## **4. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

обеспечить выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

**5. Исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

**6. Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

6.1. Утвердить списки населённых пунктов и объектов инфраструктуры, находящихся в непосредственной близости от лесных массивов, расположенных на землях лесного фонда.

6.2. Утвердить схемы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти по вопросам предотвращения и тушения лесных пожаров.

6.3. Обеспечить подписание соглашений о взаимодействии, межрегиональном и межведомственном маневрировании силами и средствами пожаротушения с Рослесхозом, МЧС России и субъектами Российской Федерации.

6.4. Направлять не менее 50 процентов доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов.

6.5. Использовать данные информационной системы дистанционного космического мониторинга лесных пожаров для оперативного реагирования на изменение лесопожарной обстановки в регионах России.

6.6. Организовать просвещение граждан в части соблюдения правил пожарной безопасности в лесах и поведения в чрезвычайных ситуациях.

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"Законодательное обеспечение защиты морей  
от нефтяного загрязнения"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 830.  
4 октября 2010 года*

**Вступительное слово  
первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
В. В. Прозоровского**

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! Сегодня мы с вами возвращаемся к вопросу обеспечения защиты морей от нефтяного загрязнения. Актуальность данной темы сомнений не вызывает. Дело в том, что Россия ориентируется на активную разработку континентального шельфа и дна внутренних морей, рассматривает это в качестве одного из главных стратегических приоритетов развития добычи энергетических ресурсов.

Добыча энергетических ресурсов помимо очевидных экономических выгод всегда несёт в себе значительные риски и угрозы для среды обитания, и игнорирование их может привести к катастрофическим последствиям для окружающей среды и многомиллионным убыткам для самих добывающих компаний. Катастрофа в Мексиканском заливе — самый яркий, но далеко не единственный пример такой ситуации. Не зря на заседании президиума Госсовета, состоявшемся в конце мая, Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев поставил задачу разработать законопроект и в целом определить подходы к этим вещам, чтобы не допускать подобных ситуаций. Наш комитет тоже включился в эту работу: создана рабочая группа, в которую приглашены представители всех заинтересованных сторон, ведущие эксперты.

Главный вывод на сегодняшний день заключается в следующем: вопрос защиты морей от нефтяных загрязнений сегодня не может быть эффективно решён на уровне внесения изменений в действующее законодательство и требует разработки отдельного федерального закона. Работа над этим законопроектом уже началась.

Главная цель разработки законопроекта — законодательное обеспечение мероприятий, направленных на предотвращение техногенных катастроф в этой сфере. Новый закон должен установить чёткую систему оценки экологических рисков, жёстких требований к недропользователям в части обеспечения экологической и промышленной безопасности на объектах добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, а также круг ответственных лиц и эффективную систему мониторинга и контроля.

Безусловно, ни один, даже очень хороший, закон не может полностью гарантировать защиту объектов повышенной опасности от техногенных инцидентов, поэтому нужна эффективная система реагирования на подобные инциденты, а также система адекватного возмещения вреда, нанесённого среде обитания. Необходимо создавать такую систему, гарантирующую возмещение ущерба, включая систему обязательного страхования гражданской ответственности, надо создавать и развивать технологии и объекты их базирования для эффективной и своевременной защиты морской среды, а для этого создать специальный фонд, возможно, на условиях государственно-частного партнёрства.

По нашему мнению, новый закон должен иметь чётко обоснованную экономическую платформу, предусматривающую эффективное финансовое участие в реализации его норм как частных компаний, так и государства. К сожалению, противоречия в решении данного вопроса часто ведут к превращению нормативных документов в благие декларации. Именно этого мы хотим избежать.

Это лишь краткий перечень предложений по рассматриваемой проблеме. Я надеюсь, что сегодня мы этот перечень сможем дополнить и конкретизировать. Предлагаю провести наше обсуждение максимально конструктивно, что, думаю, отвечает интересам всех, кто сегодня пришёл на наше мероприятие: представителей нефтяных компаний, Министерства природных ресурсов, депутатов Государственной Думы, экспертов. Мнение каждого из вас очень важно для нас, оно обязательно будет учтено. Хочу ещё раз напомнить, что рабочая группа при комитете по данному законопроекту создана, но список открыт, поэтому я предлагаю желающим принять участие в этой работе.

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение проблем совершенствования

законодательства в сфере защиты морей от нефтяного загрязнения, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Стратегическими целями государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр являются обеспечение устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны, а также обеспечение экспорта энергоресурсов. Развитие сырьевой базы отечественного нефтегазового комплекса практически невозможно без освоения месторождений углеводородного сырья на российском континентальном шельфе и внутренних морях.

Учитывая географическое распределение прогнозных ресурсов нефти и газа, а также достигнутый уровень геолого-геофизической изученности, предполагается изменение географии добычи углеводородов в России за счёт вовлечения в эксплуатацию ресурсов Восточной Сибири и Дальнего Востока, полуострова Ямал, ускоренный рост подготовки запасов углеводородов в российском секторе Каспийского моря, на континентальном шельфе Баренцева, Карского и Охотского морей.

На сегодняшний день в мировой практике нефтяные ресурсы континентального шельфа стали основным источником прироста добычи нефти, и в настоящее время доля нефти, добываемой на континентальном шельфе, составляет более 35 процентов мирового объёма добычи и продолжает возрастать.

География морских нефтегазовых месторождений на территории Российской Федерации весьма разнообразна и имеет свои региональные особенности: природно-климатические, ландшафтные, территориальные, которые создают предпосылки для повышения требований по обеспечению экологической безопасности в процессе эксплуатации нефтяных месторождений, в том числе при транспортировке нефти и нефтепродуктов.

Освоение нефтегазовых месторождений в морских акваториях сопровождается более высокими рисками по сравнению с разработкой месторождений, расположенных на континенте. Наиболее значимые аварии на объектах нефтегазовых месторождений и при транспортировке углеводородного сырья так или иначе связаны с разливами нефти в морских акваториях. В связи с увеличением добычи нефти и объёмов морских перевозок нефти и нефтепродуктов возрастают риски аварийных разливов нефти.

Произошедший 20 апреля 2010 года на нефтедобывающей платформе "Deepwater Horizon" в Мексиканском заливе у побережья штата Луизиана пожар и последовавший за ним взрыв привели к масштабной утечке нефти. Данный инцидент нанёс колоссальный экологический вред окружающей среде

и экономический ущерб британскому концерну, расходы которого на ликвидацию последствий аварии превысили 9,5 миллиарда долларов. На компенсации рыбакам, владельцам гостиниц и отелей, а также ритейлерам было потрачено более 240 миллионов долларов, а на устранение всех последствий разлива нефти зарезервировано 32 миллиарда долларов.

Принятый на национальном уровне закон США "О нефтяном загрязнении" предусматривает обязательность выплаты компенсаций и штрафов в полном объёме. Он предусматривает также целый комплекс мер по предотвращению, реагированию, очистке, ответственности, выплатам компенсаций и наложению штрафов.

Подход США к решению вопроса о гражданской ответственности владельцев нефтяных танкеров не имеет аналогов в мире — в законе содержится исчерпывающий перечень лиц, являющихся ответственной стороной в случае возможного инцидента. Так, к ответственной стороне относятся: лицо, владеющее судном, эксплуатирующее или арендующее его; лицо, владеющее береговым объектом или эксплуатирующее его; арендатор или лицо, получившее разрешение в той местности, где размещён морской объект. Для сравнения: в соответствии со статьёй 316 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации только собственник судна с момента инцидента или, если инцидент состоит из ряда происшествий одного и того же происхождения, с момента первого происшествия несёт ответственность за любой ущерб от загрязнения, причинённый судном в результате инцидента.

Помимо расходов на очистительные мероприятия закон США также предусматривает компенсации на: восстановление природных ресурсов, повреждённых в результате аварии; устранение ущерба движимому и недвижимому имуществу; восстановление природных ресурсов, являющихся средством к существованию; возмещение потерь, связанных с утратой доходов; возмещение потерь, связанных с утратой прибыли и возможности получать доход от использования природных ресурсов вследствие их повреждения в результате аварии; покрытие расходов на коммунальные услуги, связанных с аварией.

Законом США, независимо от существующего Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, был создан трастовый фонд для ликвидации нефтяного загрязнения, осуществляющий оплату оценки ущерба, создания планов по проведению восстановительных работ, удаления нефтяного разлива. Целевое назначение фонда — предоставление компенсаций в случаях, когда ответственное за происшествие лицо не может быть определено, когда оно освобождено от обязательств по выплатам или не имеет возмож-



ности оплатить подобные работы. Основным источником пополнения фонда являются налоговые сборы с каждого барреля нефти.

Потенциальная возможность повторения катастрофы, аналогичной аварии в Мексиканском заливе, существует всегда. Борьба с последствиями как для государства, так и для нефтяных компаний гораздо сложнее и дороже, однако, как показывает американский опыт, при наличии в национальном законодательстве закона, подобного американскому, создаётся надёжная правовая защита, позволяющая не только охранять моря от нефтяных загрязнений, но и обязывающая виновных возместить вред, причинённый окружающей среде, а также выплатить компенсации и штрафы в случае аварийных ситуаций.

По мнению участников парламентских слушаний, несмотря на многочисленность действующих в Российской Федерации нормативных актов в области защиты морей от нефтяных загрязнений, многие вопросы остаются неурегулированными либо урегулированными недостаточно, в том числе в связи с тем, что эти акты носят бессистемный характер.

Часть 3 статьи 56 Водного кодекса Российской Федерации устанавливает, что меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий определяются законодательством Российской Федерации.

Статья 69 Водного кодекса Российской Федерации обязывает лиц, причинивших вред водным объектам, возместить его добровольно или в судебном порядке. Размер вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, исчисляется в соответствии с методикой, утверждённой приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 года № 87. Данная методика применяется для исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, в том числе нарушения правил эксплуатации водохозяйственных систем, сооружений и устройств, а также при авариях на предприятиях, транспорте и других объектах, связанных со сбросом вредных (загрязняющих) веществ в водный объект, включая аварийные разливы нефти и иных вредных (загрязняющих) веществ, в результате которых произошло загрязнение, засорение и (или) истощение водных объектов.

Исчисление размера вреда основывается на компенсационном принципе оценки и возмещения размера вреда в соответствии с величиной затрат, необходимых для установления факта причинения вреда и устранения его причин и последствий, в том числе затрат, связанных с разработкой проектно-сметной документации, и затрат, связанных с ликвидацией допущенного нарушения и восстановлением состояния водного объекта до показателей, наблюдаемых до

выявленного нарушения, а также для устранения последствий нарушения. Исчисление размера вреда, причинённого водному объекту, исходя из фактических затрат осуществляется на основании данных о стоимости основных видов работ и (или) фактически произведённых расходах. При этом данная методика не распространяется на случаи исчисления размера вреда, причинённого здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, а также водным биоресурсам в результате ухудшения экологического состояния водных объектов.

В статье 46 Федерального закона "Об охране окружающей среды" установлены общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки.

Обязательные для соблюдения минимальные требования безопасности объектов морского транспорта установлены техническим регламентом о безопасности объектов морского транспорта, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 года № 620. Однако положения регламента не распространяются на стационарные или плавучие платформы либо морские подвижные буровые установки, осуществляющие разведку и разработку минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр.

На уровне подзаконных актов закреплены общие требования к планированию мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов; порядок согласования и утверждения планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и соответствующих им календарных планов оперативных мероприятий. Установлены принципы формирования планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, которые относятся к чрезвычайным ситуациям локального, местного, территориального, регионального и федерального значения, а также организации взаимодействия сил и средств, привлекаемых для их ликвидации.

Участники парламентских слушаний отметили, что отношения, возникающие при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов морских нефтегазовых месторождений, а также при ликвидации разливов нефти и последующем возмещении ущерба, должны стать предметом регулирования самостоятельного федерального закона. Этого требует важность данной деятельности для экономики страны и высокие, как показала практика, риски, связанные с добычей нефти на морских месторождениях. Законодательное ре-

гулирование должно быть направлено на соблюдение баланса между обеспечением экологической безопасности при освоении морских нефтегазовых месторождений, экономическими возможностями такого обеспечения и необходимостью увеличения добычи нефти как условия развития экономики страны.

Правовое регулирование отношений, возникающих при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов морских нефтегазовых месторождений и защите морской среды от загрязнения нефтью, должно осуществляться на основе следующих принципов:

установления обязанности для всех участвующих сторон по обеспечению установленного уровня риска загрязнения нефтью морской среды, а также по организации и проведению работ по прекращению истечения нефти и локализации её разлива в минимально возможные и практически осуществимые сроки, а также последующему сбору разлившейся нефти и реабилитации побережья, загрязнённого нефтью;

обеспечения всеми участвующими сторонами целесообразных, экономически обоснованных и практически осуществимых мер по обеспечению экологической и промышленной безопасности объектов морских и нефтегазовых месторождений;

обязательности предоставления нефтегазовой организацией гарантий возмещения ею ущерба, причинённого загрязнением нефтью морской среде, физическим и юридическим лицам вследствие строительства, эксплуатации или вывода из эксплуатации объектов, расположенных в морских акваториях;

создания и развития необходимых для защиты морской среды от загрязнения нефтью технологий и объектов их базирования на основе государственно-частного партнёрства (возложение этих задач только на нефтегазовые организации делает нерентабельным освоение морских нефтегазовых месторождений, поэтому соответствующие проекты и задания должны стать неотъемлемой частью государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов);

обеспечения доступности для физических и юридических лиц, общественных организаций информации об опасностях и угрозах, связанных с функционированием объектов добычи нефти, расположенных в морских акваториях.

В ходе парламентских слушаний отмечалось, что существующая на сегодняшний день практика взаимодействия нефтегазовых организаций с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации по планированию и осуществлению мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти подчёркивает необходимость законодательного разграничения полномочий последних в части:

управления, координации, контроля и реагирования, в том числе осуществления мер по защите населения, территорий, морской среды от обусловленных разливами нефти на морской акватории чрезвычайных ситуаций (в первую очередь это касается чрезвычайных ситуаций федерального и регионального уровня, а также тех случаев, когда возникает угроза трансграничного переноса нефтяного загрязнения);

подготовки и заключения международных соглашений, необходимых для взаимодействия Российской Федерации и иностранных государств при ликвидации разливов нефти, имеющих трансграничный характер или создающих угрозу загрязнения нефтью морской акватории или береговой линии, находящихся под юрисдикцией сопредельных государств;

установления порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нефтегазовых организаций с компетентными органами власти иностранных государств в рамках заключённых соглашений.

Участники парламентских слушаний полагают, что при разработке законопроекта, регулирующего вопросы защиты морей от нефтяного загрязнения, необходимо указать основные требования как к самим объектам добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти и продуктов её переработки, так и к процедуре разрешения их строительства и эксплуатации. На стадии утверждения проектной документации таких объектов необходимо прописать особенности оценки воздействия на окружающую среду, предусмотрев порядок учета её результатов при проведении государственной экологической экспертизы.

В отношении объектов добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти и продуктов её переработки целесообразно установить такие требования, как наличие систем обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов и системы оповещения органов государственной власти и населения о разливах, обеспечение возможности герметизации аварийных отсеков и локализации разливов, наличие сотрудников определённого уровня квалификации и установление порядка допуска сотрудников к исполнению трудовых функций. Немаловажным является и вопрос вывода указанных объектов из эксплуатации, решение которого должно исключить ситуации, при которых брошенные объекты могут представлять реальную угрозу окружающей среде как вследствие утечки, так и вследствие столкновения судов с такими объектами.

Возложение обязанности на владельцев объектов осуществлять мероприятия по консервированию либо полному закрытию скважин, демонтажу платформ позволит избежать ситуации, аналогичной произошедшей в июле этого

года у побережья штата Луизиана (США), когда в результате столкновения буксирного судна с конструкцией одной из заброшенных нефтяных скважин произошла очередная утечка нефти.

Необходимо отметить, что аналогичное предлагаемым изменениям распоряжение о цементировании заброшенных скважин и демонтажу не используемых более нефтяных и газовых платформ в Мексиканском заливе было издано Министерством внутренних дел США. При этом с учётом ситуации в Мексиканском заливе распоряжение исключает возможность возобновления нефтедобычи на зацементированных объектах. Представляется, что применительно к российской ситуации такое строгое требование также может быть применено. Особое внимание необходимо уделить вопросам ответственности за нарушение законодательства в области защиты морей от нефтяных загрязнений и обеспечения возмещения вреда в полном объёме.

Ликвидация аварийных разливов нефти, особенно в случае чрезвычайной ситуации федерального значения, требует оперативного привлечения финансовых, технических, кадровых средств. Компания — владелец источника аварии может не располагать средствами, необходимыми для ликвидации последствий аварии. Для того чтобы обеспечить оперативное реагирование на аварийную ситуацию любого масштаба, необходим специальный компенсационный фонд, при этом необходимо закрепить порядок создания, управления, наполнения фонда, а также порядок использования его средств.

Ещё одно направление обеспечения возмещения вреда — система страхования гражданской ответственности, предполагающая наличие обязательного и добровольного страхования на основе договоров взаимного страхования. В российском законодательстве существует аналогичный специальный законодательный акт, устанавливающий обязательное страхование гражданской ответственности владельца источника повышенной опасности, — Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств".

Особое внимание необходимо уделить уязвимым регионам, таким как районы Севера, Сибири и Дальнего Востока, разлив нефти в которых представляет повышенную опасность вследствие как сложностей очистки северных морей, так и необходимости сохранения биоресурсов, являющихся основой традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Особыми мерами в данном случае могут служить требования о размещении в пределах регионов оборудования, необходимого для ликвидации аварийных разливов нефти, нормы об обучении местных жителей и обеспечении жителей продуктами питания. Указанные мероприятия должны осуществляться владельцами объектов неф-

тяной промышленности на основании соглашений с уполномоченным представителем общины коренного малочисленного народа Российской Федерации.

Важнейшей составной частью создания правовой базы защиты морской среды от нефтяного загрязнения также является разработка технических регламентов о безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов нефтегазового комплекса.

Проанализировав изложенные доводы о необходимости разработки специального федерального закона о защите морской среды от загрязнений нефтью, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов, направленные на решение проблем по защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Принять участие в разработке проекта федерального закона о защите морской среды от загрязнений нефтью, предусмотрев положения, направленные на:

установление обязанности всех участвующих сторон по обеспечению уровня риска загрязнения нефтью морской среды не выше установленного;

обеспечение всеми участвующими сторонами целесообразных, экономически обоснованных и практически осуществимых мер по обеспечению экологической и промышленной безопасности объектов морских и нефтегазовых месторождений;

обязательное предоставление нефтегазовыми организациями гарантий возмещения ими ущерба, причинённого загрязнением нефтью морской среде, физическим и юридическим лицам вследствие строительства, эксплуатации или вывода из эксплуатации объектов, расположенных в морских акваториях;

создание и развитие необходимых для защиты морской среды от загрязнения нефтью технологий и объектов их базирования на основе государственно-частного партнёрства;

создание специального фонда для обеспечения надлежащего реагирования на нефтяные разливы;

создание системы обязательного страхования гражданской ответственности;

установление основных требований как к самим объектам добычи, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти и продуктов её переработки, так и к процедуре разрешения их строительства и эксплуатации;

расширение круга лиц, которые будут нести ответственность в случае возможного инцидента.

**2. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

2.1. Организовать проведение первого заседания рабочей группы по подготовке проекта федерального закона о защите морской среды от загрязнений нефтью.

2.2. Рекомендовать членам рабочей группы при работе над законопроектом учесть предложения участников парламентских слушаний.

**3. Правительству Российской Федерации:**

3.1. Рекомендовать обеспечить завершение работы по подготовке проекта федерального закона, направленного на совершенствование законодательства Российской Федерации в целях сохранения морской среды и защиты от нефтяного загрязнения, и внесение данного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в первоочередном порядке.

3.2. Организовать и провести технико-экономическую оценку различных вариантов обеспечения защиты морской среды от нефтяных загрязнений, в том числе связанных с формированием финансовых фондов для возмещения ущерба.

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"Городские леса: охрана и использование.  
Правовое обеспечение"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
21 октября 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя подкомитета по лесным ресурсам  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии  
В. А. Мальчихина**

Уважаемые участники парламентских слушаний! Цель настоящих слушаний — установление фактического положения дел в правовом регулировании вопроса о городских лесах — определена не случайно. Вопросы правового регулирования данной сферы отражены в отраслевом законодательстве: в Лесном, Земельном, Градостроительном и Гражданском кодексах Российской Федерации, тем не менее остаются нерешёнными многие вопросы, остаются правовые пробелы и проблемы. Подчас, когда возникают споры вокруг городских лесов, даже в суде бывает трудно разрешить правильно тот или иной вопрос из-за того, что есть правовая неурегулированность. Скажем, нет самого понятия городских лесов, не разграничены по формам собственности земельные участки, на которых расположены городские леса, и муниципальные образования, их бюджеты, несут основную финансовую нагрузку, связанную с этими лесами, не получая соответствующего возмещения из вышестоящих бюджетов. Не решены вопросы лесоустройства: оно либо вообще не проводится, либо проводится ненадлежащим образом и так далее. Существует целый ряд других проблем.

На сегодняшние парламентские слушания мы пригласили не только депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, но и представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных и общественных организаций. Нам с вами надо выявить проблемные вопросы и обсудить их. В заключение отмечу, что уже подготовлен проект рекомендаций парламентских слушаний, который будет доработан с учётом ваших предложений.



## **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов развития правового обеспечения охраны и использования городских лесов, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду. С учётом того что большая часть населения Российской Федерации проживает в городских населённых пунктах, в первую очередь решение задачи по реализации этого конституционного права связана с городскими лесами. Поэтому городские леса приобретают особую экологическую ценность в качестве рекреационной территории, обеспечивающей отдых граждан, способствующей снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха и шумового воздействия. В то же время правовое обеспечение охраны и использования городских лесов нельзя признать соответствующим их экологическому значению.

Среди основных проблем в правовом обеспечении использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов участники парламентских слушаний отметили следующие.

### **Определение городских лесов**

В Лесном кодексе Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) дважды упоминается о городских лесах (статьи 23, 102), но при этом определение данного понятия не раскрывается. Положения Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления) также не содержат определения городских лесов. И только в Лесоустроительной инструкции, утверждённой приказом МПР России от 6 февраля 2008 года № 31, установлено, что к городским лесам относятся леса, расположенные на землях населённых пунктов (пункт 21).

В то же время указанное определение не вносит полной ясности в суть рассматриваемого понятия. К тому же используемый термин – "городские леса" ориентирует на леса, расположенные исключительно в городских населённых

пунктах, тогда как статья 83 Земельного кодекса среди населённых пунктов выделяет ещё и сельские населённые пункты.

В итоге неопределённость самого понятия приводит к неурегулированности правового режима городских лесов.

### **Формы собственности на городские леса**

Проблема городских лесов стала актуальной с принятием в 1997 году Лесного кодекса. До этого городские леса входили в состав государственного лесного фонда и являлись государственной собственностью. Статьёй 10 прежнего Лесного кодекса городские леса вместе с лесами, расположенными на землях обороны, были выведены из состава лесного фонда. При этом леса, расположенные на землях обороны, остались в государственной собственности, а форма собственности на городские леса не была установлена.

Действующий Лесной кодекс также не решает указанной проблемы. Сложившаяся практика его применения показывает, что городские леса могут находиться в федеральной, муниципальной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, при этом значительная часть городских лесов расположена на земельных участках, право собственности на которые не ограничено.

Участники парламентских слушаний рассмотрели несколько вариантов решения вопроса о собственности на городские леса.

Согласно первому варианту городские леса следует рассматривать в качестве объектов федеральной собственности. Предпочтительность федеральной собственности аргументируется тем, что это повысит защищённость городских лесов, не допустит их отчуждения для использования в других целях. Кроме того, ведение лесного хозяйства в городских лесах достаточно затратный процесс, убыточный с точки зрения получения прибыли, поэтому для сохранения полезных качеств городских лесов необходимо финансирование мероприятий по их охране, защите, воспроизводству из федерального бюджета.

Второй вариант, предложенный участниками слушаний, состоит в том, что городские леса должны находиться в собственности субъектов Российской Федерации. Такое решение представляется обоснованным в отношении городов федерального значения.

Сторонники третьей точки зрения считают необходимым закрепить городские леса в собственности муниципальных образований. Такой вывод, по их мнению, следует из статьи 50 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которой в состав имущества поселения может входить "имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустрой-

ства мест общего пользования и мест массового отдыха населения" (подпункт 11 пункта 2), а именно в этом и состоит разрешённое использование городских лесов.

В то же время в силу требований Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления органы местного самоуправления поселений и городских округов наделены полномочиями по использованию, охране, защите, воспроизводству городских лесов, то есть фактически органы местного самоуправления за счёт средств местного бюджета обязаны нести расходы по содержанию городских лесов, находящихся в неразграниченной государственной, федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации. При этом компенсация указанных расходов муниципалитетам не предусматривается. Такое положение дел не обеспечивает надлежащий уровень и эффективность управления городскими лесами и, в конечном счёте, отрицательно сказывается на их сохранности.

Участники парламентских слушаний считают необходимым проработать и решить вопрос о формах собственности на земли, занятые городскими лесами. Предлагается рассмотреть возможность установления на законодательном уровне упрощённого механизма передачи земельных участков, на которых расположены городские леса, в муниципальную собственность.

#### **Приватизация городских лесов**

При решении вопроса об использовании городских лесов следует иметь в виду, что городские леса, исходя из сопоставления норм действующего законодательства, следует относить к территориям (земельным участкам) общего пользования (статья 85 Земельного кодекса, статья 1 Градостроительного кодекса, статья 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"), которые не подлежат приватизации и отчуждению и на которые не распространяется действие градостроительного регламента.

С учётом изложенного в целях обеспечения гарантий исполнения указанных норм участники парламентских слушаний рекомендовали включить городские леса в перечень объектов, расположенных на территориях общего пользования (статья 1 Градостроительного кодекса) и земельных участках общего пользования (статья 85 Земельного кодекса).

#### **Оборот земельных участков, на которых расположены городские леса**

Согласно требованиям статьи 27 Земельного кодекса земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, из состава земель лесного фонда, а также предоставленные для обеспечения обороны и безопасности ограничиваются в обороте, то есть по общему правилу не предоставляются

в частную собственность. В то же время земельные участки, занятые городскими лесами, входят в состав земель населённых пунктов и не подпадают под действие указанной правовой нормы.

Таким образом, земли, на которых расположены леса, за исключением земельных участков, занятых городскими лесами, ограничиваются в обороте. Указанное обстоятельство снижает уровень защищённости городских лесов и требует внесения соответствующих изменений в статью 27 Земельного кодекса.

### **Использование городских лесов**

Согласно статье 102 Лесного кодекса городские леса относятся к защитным лесам, а именно к категории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

В целях определения правового режима использования городских лесов следует руководствоваться общими требованиями Лесного кодекса, устанавливающими особенности освоения указанной категории защитных лесов (часть 1 статьи 102), ограничения по осуществлению в ней сплошных (часть 1 статьи 105) и выборочных (часть 2 статьи 105) рубок, запрет на осуществление деятельности, несовместимой с целевым назначением и полезными функциями защитных лесов (часть 5 статьи 102).

В то же время было отмечено, что одно лишь отнесение в Лесном кодексе городских лесов к защитным лесам не обеспечивает надлежащий режим их правовой охраны, поскольку Лесной кодекс не содержит правовых норм, устанавливающих особенности использования городских лесов как самостоятельной подкатегории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

Принимая во внимание тот факт, что Лесной кодекс является правовым актом прямого действия, участники парламентских слушаний отметили необходимость установления в нём правового режима использования городских лесов, содержащего запреты и ограничения на осуществление в них тех или иных видов деятельности.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1007 "Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зелёных зон" лесопарковые зоны устанавливаются в целях организации отдыха населения, сохранения санитарно-гигиенической, оздоровительной и эстетической ценности природных ландшафтов. В связи с этим при решении вопроса о возможности осуществления той или иной деятельности в городских лесах допустимо использование ограничений, установленных для лесопарко-

вых зон, как подкатегории, наиболее схожей с городскими лесами по реализуемым целям.

В соответствии со статьёй 105 Лесного кодекса в лесопарковых зонах запрещается:

- 1) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
- 2) осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- 3) ведение сельского хозяйства;
- 4) разработка месторождений полезных ископаемых;
- 5) размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений.

Учитывая изложенное, при установлении в Лесном кодексе правового режима использования городских лесов необходимо включить в него все перечисленные ограничения использования лесов. Также представляется целесообразным распространить на городские леса требования Лесного кодекса, установленные для лесопарковых зон (части 4, 6, 7 статьи 105).

Участники парламентских слушаний отметили, что обеспечение развития и сохранности городских лесов как надёжной эколого-правовой гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду может быть достигнуто при любых формах собственности, но при установлении чёткого и определённого правового статуса городских лесов, а также развёрнутого правового режима их использования.

#### **Отнесение городских лесов к категориям земель и территориальным зонам**

В соответствии с лесным законодательством (статья 23 Лесного кодекса, пункт 21 Лесоустроительной инструкции) городские леса располагаются на землях населённых пунктов, которые в силу требований Земельного кодекса (статья 7, 83) являются самостоятельной категорией земель в Российской Федерации.

Согласно статьям 94, 97 Земельного кодекса к землям особо охраняемых территорий относятся земли природоохранного назначения, которые, в свою очередь, включают в себя земли, занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий). Как уже указывалось, городские леса отнесены Лесным кодексом к защитным лесам (статья 102), а следовательно, относятся к категории земель особо охраняемых территорий. Таким образом, законодательство предоставляет возможность выбора категории для земель, занятых защитными лесами. При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Согласно статье 85 Земельного кодекса земельные участки, занятые городскими лесами, входят в состав рекреационных зон, которые в соответствии с градостроительными регламентами могут быть выделены в состав земель населённых пунктов. Также в пределах границ населённых пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включённые в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94—100 Земельного кодекса, то есть на них фактически распространяется режим охраны, предусмотренный для земель особо охраняемых территорий.

Таким образом, земельные участки, занятые городскими лесами, с учётом требований пунктов 9, 10 статьи 85 Земельного кодекса могут быть отнесены как к рекреационной зоне, так и к зоне особо охраняемых территорий. В то же время, как отметили участники парламентских слушаний, положения статьи 85 Земельного кодекса об отнесении земельных участков в составе земель населённых пунктов к территориальным зонам носят диспозитивный характер, то есть позволяют органам местного самоуправления принимать такие решения по собственному усмотрению.

Учитывая изложенное, необходимо законодательно обязать органы местного самоуправления при подготовке и утверждении документов территориального планирования включать земельные участки, на которых расположены городские леса, в состав рекреационных зон или зон особо охраняемых территорий с режимом использования "земли общего пользования". При этом отнесение городских лесов к зоне особо охраняемых территорий представляется более предпочтительным как полностью отражающее их природоохранное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Решение вопроса таким образом исключает необходимость отнесения городских лесов к категории земель особо охраняемых территорий и позволяет обеспечить их использование в составе земель населённых пунктов с учётом требований, установленными статьями 94—100 Земельного кодекса.

### **Действие градостроительных регламентов**

Несмотря на то что понятие "городские леса" является смежным понятием для различных отраслей права, которые в той или иной степени воздействуют на формирование правового статуса городских лесов и земельных участков, занимаемых ими, ведущая роль в данном процессе должна принадлежать лесному законодательству.

Как уже указывалось, на землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса, создаются лесничества и лесопарки. В соответствии со статьёй 87 Лесного кодекса основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка. Таким образом, освоение городских лесов должно осуществляться строго по целевому назначению в соответствии с мероприятиями, предусмотренными лесохозяйственным, а не градостроительным регламентом.

### **Лесоустройство в городских лесах**

В соответствии со статьёй 67 Лесного кодекса на землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса, проводится лесоустройство. Порядок проведения лесоустройства, в том числе на землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса, установлен Правилами проведения лесоустройства, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 года № 377. При этом проектирование лесничеств и лесопарков, а также закрепление на местности местоположения их границ (установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества) обеспечиваются Федеральным агентством лесного хозяйства. На сегодняшний день границы лесничества определены только для города Челябинска (приказ Рослесхоза от 26 февраля 2009 года № 54). Работа в данном направлении в настоящее время ведётся медленно в связи с неясностью правового статуса городских лесов.

Что касается остальной части лесоустроительных работ (проектирования лесных участков, закрепления на местности местоположения их границ, таксации лесов, проектирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов), то распределение обязанностей по их выполнению в отношении городских лесов осуществляется в зависимости от формы собственности на них: если они являются муниципальной собственностью или собственностью субъектов Российской Федерации, что является не самым распространённым вариантом, то решение этих вопросов отнесено к полномочиям указанных органов (пункт 12 Правил проведения лесоустройства). При этом случаи проведения лесоустройства в городских лесах, находящихся в федеральной собственности, лесным законодательством не урегулированы.

Аналогичные вопросы возникают при разработке и утверждении лесохозяйственного регламента городских лесов.

Проанализировав возможные направления развития правового обеспечения охраны и использования городских лесов, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

**1. Субъектам права законодательной инициативы:**

рассмотреть вопрос о внесении изменений в следующие законодательные акты:

а) Лесной кодекс Российской Федерации в части:

установления определения понятия "городские леса";

осуществления органами местного самоуправления разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков, находящихся на землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса;

запрета в городских лесах видов деятельности, предусмотренных частью 3 статьи 105 Лесного кодекса;

установления возможности возведения ограждений на территориях городских лесов в целях их охраны;

запрета изменения границ городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади.

б) Земельный кодекс Российской Федерации в части:

включения земельных участков из состава земель населённых пунктов, на которых расположены городские леса, в перечень земельных участков, ограниченных в обороте (статья 27);

включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на земельных участках общего пользования (статья 85).

в) Градостроительный кодекс Российской Федерации в части включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на территориях общего пользования.

г) Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" в части включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на земельных участках в составе земель общего пользования.

**2. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

поддержать поправки Правительства Российской Федерации, внесённые в проект федерального закона № 358872-5 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части рассматриваемых вопросов.



**3. Правительству Российской Федерации:**

рассмотреть вопрос о формах собственности на земли, занятые городскими лесами, с учётом возможности передачи земельных участков, на которых расположены городские леса, в муниципальную собственность.

**4. Исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте совершенствования законодательства в рассматриваемой области субъектов Российской Федерации.

**Материалы парламентских слушаний на тему  
"О проблемах правового регулирования, организации,  
охраны и использования дендрологических парков  
и ботанических садов на территории Российской Федерации"**

*Москва. Государственная Дума. Малый зал.  
12 ноября 2010 года*

**Вступительное слово  
заместителя Председателя Государственной Думы  
С. С. Журовой**

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! Сегодняшняя тема очень непростая, с большим шлейфом проблем, которые не разрешены до сих пор. То, что произошло, например, в Приморском ботаническом саду, наверное, является следствием того, что происходит в целом по России. Может быть, другие подобные случаи просто остались без внимания прессы. Скорее всего, этот случай стал предметом всеобщего обсуждения потому, что связан с саммитом АТЭС, соответственно, и совершенно другое отношение к этой истории, но факт остаётся фактом, и те моменты, которые мы видим там, в принципе наблюдаются по всей стране.

Это происходит из-за того, что у нас не определён на достаточно серьёзном уровне юридический статус дендрологических парков и ботанических садов. Существует межведомственная разобщённость, дендрологические парки и ботанические сады находятся в подчинении разных ведомств: и Министерства образования и науки, и Министерства сельского хозяйства, и Министерства природных ресурсов и экологии, и Российской академии наук. И это тоже, конечно, создаёт свои сложности. Наша сегодняшняя задача — предложить определённый механизм правового регулирования. Хотелось бы послушать специалистов, конечно, вы эти проблемы знаете на более глубоком, профессиональном уровне, поэтому прежде всего хотелось бы услышать ваше мнение.

Ко мне, как к депутату Государственной Думы, периодически поступают обращения, поэтому я тоже, безусловно, озабочена этой темой. Как для вице-спикера, курирующего систему образования, для меня очень важно, каким

образом ботанические сады будут включены в систему образования, культурного и экологического просвещения наших молодых людей. Для меня это крайне важно, потому что я рассматриваю ботанические сады именно с этой точки зрения. Не хотелось бы, чтобы была разрушена существующая система, которая была создана не нами. Мы, к сожалению, теперь занимаемся тем, что вырубает то, что было посажено не нами.

Не далее как вчера я видела репортаж, который меня поразил. Строители говорят: "Ну а что? Там сухостой какой-то был, мы вырубали чуть-чуть". И тут же говорит представитель прокуратуры: "Да что вы, помилуйте, тут же каждое дерево на учёте, им много лет было. Этот слой надо восстанавливать, надо деревья новые высаживать". Конечно, здесь существует непонимание. Из-за того, что нет юридического статуса, нет и структур, которые занимаются охраной парков и садов, и, соответственно, нет понимания, что это всё-таки особо охраняемые территории, поэтому и могут происходить вот такие вещи. И ведь многие это вообще никак не учитывают, особенно если эта территория находится в центральной части города, в хорошем, привлекательном месте: почему бы из этого не сделать парк со скамеечками и не пустить туда людей?

Очень не хотелось бы, чтобы разрушалась вот эта чётко выстроенная в своё время система. Тогда, конечно, была поддержка. И лишиться сейчас поддержки государства в отношении такой вроде бы незначительной темы: парки, ботанические сады... У нас есть более глобальные задачи, что это по сравнению с социальными проблемами, которые есть в России? Но ведь это тоже немаловажная проблема, которая должна решаться в нашей стране. Экология больших городов — это вообще достаточно серьёзная тема, и если ещё парки и сады будут вырублены так безжалостно, потому что нужно строить какие-то объекты, — наверное, это неправильно.

Я думаю, что сегодня будут не очень простые парламентские слушания, будут очень эмоциональные выступления: у многих из вас накопились и информация, и эмоции. И я считаю, что слушания всегда должны проходить именно так: люди должны высказывать своё мнение, а мы, депутаты, должны их услышать и постараться законодательно урегулировать те вопросы, которые перед нами ставятся.

Я призываю вас к конструктивному разговору. Уверена, что он состоится. Проект рекомендаций наших парламентских слушаний находится у вас на руках. Соответственно, все предложения и какие-то замечания просьба высказывать. Если вдруг кто-то не сможет выступить, то все замечания и предложения

можно будет переслать в профильный комитет Государственной Думы, и, соответственно, мы тоже их проработаем. Желаю нам всем успешной работы!

### **Рекомендации парламентских слушаний**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также научных и общественных организаций публичное обсуждение проблем правового регулирования организации, охраны и использования дендрологических парков и ботанических садов, участники парламентских слушаний констатируют следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" ботанические сады и дендрологические парки относятся к категории особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).

Основными задачами ботанических садов и дендрологических парков является создание специальных коллекций растений в целях сохранения биоразнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

В России функционирует более ста ботанических садов, которые различаются по площади, количеству и объёмам коллекционных фондов растений, по масштабу научной и просветительской деятельности и другим показателям. Бóльшая часть ботанических садов и дендрариев принадлежит высшим учебным заведениям и является базой для проведения учебного процесса и выполнения экспериментальных научно-исследовательских работ. Деятельность ботанических садов и дендрариев координируется Советом ботанических садов, созданным в 1952 году в системе АН СССР. Общая площадь, занимаемая ботаническими садами и дендрологическими парками, составляет более 7,5 тысячи гектаров.

В настоящее время в ботанических садах и дендрологических парках Российской Федерации собраны уникальные коллекции растений, которые являются базой для сохранения биоразнообразия, научных исследований и широкой просветительской работы. Коллекционные фонды ботанических садов и дендрологических парков Российской Федерации являются национальным и мировым достоянием.

В то же время, по данным Государственного доклада "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году", подготовленного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации

(далее — Госдоклад), на протяжении ряда лет в ботанических садах и дендропарках страны сохраняется неблагоприятная экологическая ситуация, вызванная постоянным воздействием как природных, так и антропогенных факторов, обостряющаяся в результате недостаточного финансирования.

Минприроды России в Госдокладе отмечает, что согласно данным проведённого анкетирования ботаническим садам и дендрологическим паркам практически не выделяются средства на содержание коллекций и решение текущих проблем (приобретение посадочного материала, реконструкцию оранжерей, ремонт коммуникаций, охрану и ограждение территорий и тому подобное). Невозможность организации охраны территорий приводит к их захламлению и загрязнению бытовыми отходами, образованию стихийных, несанкционированных свалок, расхищению и уничтожению коллекционного материала. Серьёзно осложняет работу ботанических садов и дендрологических парков отсутствие средств на проведение научных исследований, а также нехватка квалифицированных кадров. Перечисленные проблемы отмечаются в подавляющем большинстве ботанических садов и дендрологических парков.

Одной из характерных проблем ботанических садов и дендропарков является посягательство на их территории со стороны различных организаций. Подобные случаи отмечались в ботанических садах Пермского, Воронежского и Кубанского университетов, Сахалинском ботаническом саду, в чебоксарском филиале Главного ботанического сада имени Н. В. Цицина. Сходные проблемы характерны для Южно-Сибирского и Горно-Алтайского ботанических садов (город Барнаул и село Камлак, Республика Алтай), где на прилегающих территориях осуществляется выпас скота.

Возникновение подобных проблем часто обусловлено известной неопределённостью юридического статуса рассматриваемых объектов. Среди основных проблем в правовом регулировании организации, охраны и использования ботанических садов и дендрологических парков участники парламентских слушаний отметили следующее.

1. Отсутствие полноценного нормативно-правового регулирования деятельности ботанических садов и дендрологических парков.

Единственным нормативным правовым актом, регулирующим порядок создания, организации, охраны ботанических садов и дендрологических парков, является Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях". Согласно указанному федеральному закону государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения осуществляется соответственно федеральными органами исполнительной власти в области охраны ок-

ружающей среды и региональными органами государственной власти. Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

Представляется очевидным, что функционирование российских дендрологических парков и ботанических садов не может (за редким исключением) соответствовать указанным требованиям данного федерального закона. Несмотря на то что данный федеральный закон посвящает ботаническим садам и дендрологическим паркам целый раздел, ключевые вопросы создания, организации и охраны ботанических садов и дендрологических парков должным образом не урегулированы, что приводит к противоречиям и произвольным толкованиям отдельных положений данного федерального закона в зависимости от интересов различных субъектов.

Региональное законодательство о ботанических садах и дендрологических парках развивается по пути дублирования норм Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в законах субъектов Российской Федерации.

Ранее деятельность ботанических садов регламентировалась Типовым положением о государственных ботанических садах и дендрологических парках, утверждённым постановлением Госплана СССР и ГКНТ СССР от 27 апреля 1981 года № 77/106. Данный нормативный акт формально действует и в настоящее время, но не может применяться, поскольку содержит устаревшие нормы права.

Участники парламентских слушаний отметили необходимость кардинальных изменений в сфере правового регулирования вопросов организации и функционирования ботанических садов и дендрологических парков.

2. Отсутствие единообразия в применении правовых норм в отношении ботанических садов и дендрологических парков разной подведомственности.

В настоящее время управление системой ботанических садов и дендрологических парков осуществляют различные ведомства: Российская академия наук, Российская академия сельскохозяйственных наук, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии. Это существенно затрудняет выработку единой государственной политики в отношении ботанических садов и дендрологических парков разной подведомственности.

Также необходимо учитывать, что ботанические сады и дендрологические парки, входящие в состав вузов, являются структурными подразделениями этих учебных заведений и их правовой статус и финансирование определяет конкретный вуз, в составе которого находятся эти ботанические сады и дендрологические парки.

Участники парламентских слушаний выразили опасения, что вузовские ботанические сады и дендрологические парки, являясь структурными подразделениями учебных заведений, могут быть перепрофилированы по решению ректоров из-за отсутствия правовых норм, регулирующих деятельность вузовских ботанических садов и дендрологических парков на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что в отношении правового регулирования деятельности вузовских ботанических садов также наблюдается отсутствие единообразной правоприменительной практики.

Несмотря на то что федеральным законодательством ботанические сады и дендрологические парки отнесены к особо охраняемым природным территориям, Министерство образования и науки Российской Федерации полагает, что на ботанические сады, входящие в состав вузов, действие Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" не распространяется.

Субъекты Российской Федерации находят различные варианты решения данной проблемы. Так, постановлением правительства Пермского края от 28 марта 2008 года № 64-п ботанический сад Пермского государственного университета отнесён к особо охраняемым территориям регионального значения. Ботанический сад Нижегородского государственного университета является объектом культурного наследия регионального значения согласно постановлению правительства Нижегородской области от 30 марта 2010 года № 166.

Аналогичная ситуация наблюдается в отношении ботанических садов, являющихся филиалами РАН, у которых возникают проблемы с определением правового статуса на региональном уровне. Так, например, Сахалинский филиал Ботанического сада-института ДВО РАН не признаётся органами прокуратуры особо охраняемой природной территорией, поскольку создан не исполнительным органом государственной власти, а Российской академией наук.

Непосредственно с юридическим статусом ботанических садов и дендрологических парков связан режим особой охраны территорий, на которых расположены эти учреждения. Если ботанические сады и дендрологические парки признаны особо охраняемыми природными территориями, то на их территориях запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов. Такой

режим охраны позволяет оградить ботанические сады и дендрологические парки от посягательств различных организаций, заинтересованных в реализации коммерческих проектов на территории ботанических садов и дендрологических парков.

Для ботанических садов и дендрологических парков, не являющихся особо охраняемыми природными территориями, проблема сохранения целостности территории представляется наиболее актуальной.

Участники парламентских слушаний признали целесообразность выработки единой государственной политики в отношении ботанических садов и дендрологических парков вне зависимости от их подведомственности.

Учитывая изложенное, участники парламентских слушаний пришли к следующим выводам.

Основной, или стратегической, задачей ботанических садов и дендрологических парков является сохранение биоразнообразия, создание и сохранение генофонда растений, в том числе редких и исчезающих видов, а также изучение и разработка подходов к охране и рациональному использованию растительных ресурсов.

В отличие от заповедников, заказников, национальных и природных парков, основной задачей которых является сохранение природы в естественном состоянии, ботаническими садами и дендрологическими парками решаются вопросы интродукции и селекции растений, обогащения ассортимента технических, пищевых, лекарственных и декоративных растений, используемых в лесном хозяйстве, озеленении, медицине, пищевой промышленности и других отраслях, создаются экспозиции растений.

Наряду с территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации и лечебно-оздоровительными местностями и курортами ботаническим садам и дендрологическим паркам требуется отдельное правовое регулирование.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, рассмотрев материалы, поступившие в Государственную Думу в рамках подготовки к парламентским слушаниям, участники парламентских слушаний считают необходимым **рекомендовать**:

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:**

1.1. Рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", устанавливающих единый статус для ботанических садов и дендрологических парков вне зависимости от ведомственной подчинённости и даты создания.



1.2. Рассмотреть целесообразность разработки проекта федерального закона "О ботанических садах и дендрологических парках", предусматривающего единый порядок создания, организации, функционирования и охраны ботанических садов и дендрологических парков.

**2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Обеспечить единую государственную политику в отношении ботанических садов и дендрологических парков вне зависимости от их ведомственной подчинённости.

2.2. Рассмотреть целесообразность разработки положения о ботанических садах и дендрологических парках вне зависимости от их ведомственной подчинённости.

2.3. Рассмотреть возможность разработки федеральной целевой программы государственной поддержки и развития ботанических садов.

**3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

Обеспечить бюджетное финансирование мероприятий, направленных на сохранение и развитие ботанических садов и дендрологических парков, находящихся в ведении соответствующих субъектов Российской Федерации.

**Материалы "круглого стола" на тему  
"Экологические проблемы при проектировании и строительстве  
автомобильных дорог федерального значения и их решение"**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
9 декабря 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы по природным  
ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Мы с вами прекрасно знаем, что автомобильные дороги — это один из наиболее значимых источников экологических угроз и экологических рисков, с другой стороны, все понимают, что дороги — важнейший инфраструктурный элемент развития страны. Это сложная дилемма. И сложны дорожные проекты, они самым непосредственным образом затрагивают и изменяют среду обитания человека. Главное, что необходимо здесь помнить, — это установление чётких требований и правил игры, понятных всем заинтересованным сторонам. Мне кажется, что сегодняшнее обсуждение должно проходить в рамках двух основных и ключевых, на мой взгляд, направлений, связанных с названной проблемой.

Первое — определение действующих норм обеспечения экологической безопасности, которые сегодня носят разрозненный, общий, рекомендательный характер и не обеспечены конкретной расчётной методологией. Существование таких норм приводит к произвольному толкованию существующих экологических требований, а в отдельных случаях — к использованию нормативных лазеек заинтересованными организациями в своих коммерческих интересах. С этим, безусловно, надо бороться.

Второе — определение существующей практики учёта общественного мнения, оценки дорожных проектов жителями тех территорий, чьи интересы непосредственно затрагиваются при их реализации. Сегодня с этим явно не всё в порядке. Вместе с тем такие проекты, как строительство крупных автомобильных дорог, должны быть максимально публичными и открытыми на всех стадиях своей реализации. Они затрагивают интересы огромного количества людей,

и люди должны иметь гарантированное право на знакомство с данными проектами, выражение своих оценок и мнений, точно знать, где и каким образом это мнение будет учтено.

Уважаемые коллеги, у нас в стране в этом году произошли значительные изменения в экологическом сознании, причём они идут с двух сторон — от руководства страны, от исполнительной власти и законодательной власти, а также существует и очень серьёзный общественный запрос на качество жизни. Сегодняшний "круглый стол", присутствие активных, неравнодушных людей и профессионалов в экологии ещё раз подчёркивает, что мы действительно движемся в направлении правильного и устойчивого развития нашей страны и экономики.

У нас не так много сегодня времени, но достаточно большое количество желающих выступить. Мне бы хотелось всех призвать быть максимально конструктивными, оставить отдельные политические вопросы и эмоции в стороне, потому что есть достаточно много площадок, где можно выразить своё мнение именно таким, эмоциональным образом. Мне бы хотелось, чтобы здесь мы попытались найти действительно правильный путь решения указанных проблем, с одной стороны, и достижения достойного качества жизни, с другой стороны. Надеюсь, такой подход позволит нам сформулировать конкретные предложения для органов законодательной и исполнительной власти, которые реально позволят сдвинуть с мёртвой точки груз накопившихся проблем.

### **Выступления участников "круглого стола"**

**И. И. МАЙДАНОВ,**

*заместитель министра природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации*

Уважаемые депутаты, уважаемые коллеги, представители общественных организаций! Я хотел бы продолжить мысль, которую высказал Евгений Александрович, о том, что сегодняшнее обсуждение на "круглом столе" является продолжением обсуждения ряда проблем, которые были выведены на высокий политический уровень. Они связаны с необходимостью нахождения разумного баланса между развитием экономики Российской Федерации и охраной окружающей среды.

За последние годы вопрос, связанный с экологизацией нашей экономики, приобрёл очень серьёзное значение. Конкретные предложения, как я уже сказал, по нахождению разумного баланса между развитием экономики и сохранением природы обсуждались на различных мероприятиях, в том числе на последнем президиуме Госсовета, который был посвящён проблеме экологии, вы

об этом все знаете. Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры оказывает значительное воздействие на окружающую среду — это предмет отдельного разговора, собственно, для чего мы и собрались.

Вы, вероятно, помните цифры, которые связаны с влиянием транспортного комплекса на загрязнение атмосферного воздуха в нашей стране. Его выбросы составляют около 15 процентов общего объёма выбросов загрязняющих веществ по стране в целом, в крупных городах эта цифра доходит до 80—90 процентов. Дороги негативным образом воздействуют на растительный и животный мир, изымая соответствующие территории произрастания и местообитания, разрушая экологические системы. Инженерные сооружения, мостовые переходы, развязки, различные подпорные стенки, защитные сооружения тоже имеют своё специфическое влияние на окружающую среду. При строительстве мостов, например, происходят нарушение гидрологического режима рек, изменение береговой линии и другие негативные процессы.

Дорожное строительство, как правило, сопровождается образованием большого количества отходов, прежде всего грунтов. Во многих случаях эти массы не используются рациональным образом. А что касается городов, то трассы магистралей прокладываются в очень сложных градостроительных и инженерно-геологических, технических и экологических условиях. Санитарно-гигиеническое состояние атмосферы и акустический режим территории, на наш взгляд, не отвечают современным требованиям качества окружающей среды. Следовательно, с одной стороны, транспортное строительство существенно влияет на загрязнение и изменение окружающей среды, с другой стороны, средства передвижения и транспортные магистрали нельзя изолировать от мест проживания людей, и чем больше плотность населения, тем выше потребность в развитии транспортного комплекса.

Необходимо принимать своевременные и эффективные меры по минимизации ущерба, наносимого окружающей среде и здоровью граждан в процессе строительства и эксплуатации дорог. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации зданий и сооружений, к которым относятся и автомобильные дороги, установлены Федеральным законом "Об охране окружающей среды".

Основные проблемы, которые должны решаться при экологическом сопровождении проектной документации автодорог, связаны с необходимостью принятия принципиальных технических решений по ряду вопросов. Речь идёт о таких проблемах, как сокращение площадей, временно занимаемых для целей строительства, особенно ценных сельскохозяйственных угодий, лесов, речных

пойм и других земель с высоким экологическим потенциалом; уменьшение использования природных ресурсов, особенно добываемых в зоне влияния сооружений; вывоз, складирование и вторичное использование плодородного слоя почвы, рекультивация, защита территории от негативных процессов техногенного характера, охрана атмосферного воздуха; защита от шума и вибрации; водоотведение и очистка поверхностного стока; реабилитация пересекаемых рек и водоёмов; удаление отходов; проблема с животными; компенсационное озеленение; проблемы, связанные с сохранением памятников культуры и археологии. В общем, здесь достаточно проблем, которые приходится решать. Решение этих вопросов в настоящее время предусмотрено при разработке раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации на линейные объекты капитального строительства, включая автомобильные дороги, требования к содержанию которого утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию".

Требования непосредственно к осуществлению природоохранных мероприятий при строительстве автомобильных дорог были разработаны ещё в советские времена в составе системы государственных стандартов, включая строительные нормы и правила. Наиболее подробно они были обозначены в Инструкции по охране природной среды при строительстве автомобильных дорог Минавтодора РСФСР. Часть этих документов, а именно СНиП "Автомобильные дороги" и "Земляные сооружения, основания и фундаменты", вошли в перечень национальных стандартов. Но хотел бы отметить, что, на наш взгляд, разработанные ещё в те времена стандарты и методики сегодня, конечно, не в полной мере соответствуют требованиям времени. В этой связи представляется целесообразным обновить базу национальных стандартов в этой области, уделив особое внимание внедрению новых экологических технологий и материалов при строительстве автомагистралей.

Выполнение обязательных требований необходимо, однако это не гарантирует оптимального решения, поскольку в нормативах невозможно учесть всё разнообразие природных и технических систем. Ведь даже при полном выполнении всех требований невозможно дать гарантию отсутствия негативных последствий эксплуатации сооружений в конкретных местных условиях. Не все нормативы возможно удовлетворить одновременно и по той причине, что при всём разнообразии природоохранных нормативов, выпущенных разными ведомствами и порой не согласованных между собой, можно обнаружить взаимоисключающие требования, которые приводят в тупик одновременно и проектировщиков, и экспертизу.

Отдельно хотел бы сказать о проблеме, связанной с проведением оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Федеральным законом "Об охране окружающей среды" предусмотрено обязательное проведение ОВОС. Регламентация ОВОС определена соответствующим Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации.

Применение ОВОС в процессе проектирования автодорог позволяет в целом оптимизировать решения не только по техническим и экономическим критериям, но и по экологическим параметрам. В отличие от нормативно-ограничительного метода ОВОС всё-таки даёт возможность гибкой оценки различных альтернативных вариантов. Кроме того, процедура ОВОС, на наш взгляд, предусматривает более активное информирование общественности и её участие в обсуждении намечаемого строительства автодорог.

Информирование граждан о принимаемых при строительстве природоохранных мерах снижает социальную напряжённость, которая периодически возникает, как вам известно, вокруг строительства крупных автомагистралей. Мы считаем, что нам необходимо подумать над тем, как усовершенствовать всё-таки процедуру ОВОС. И одним из предложений могло бы быть такое.

Процедура ОВОС, как то практиковалось ранее, должна проходить достаточно активно уже на стадии обоснования инвестиций. Именно на этой стадии рассматриваются различные альтернативные способы реализации проекта, и, соответственно, можно более тщательно на этой стадии посмотреть баланс интересов — экологических, экономических и социальных. Однако современным градостроительным законодательством значимость этой предпроектной стадии практически занижена, что не преминуло снизить роль ОВОС при выборе экологически выверенных решений.

Следует отметить, что строительство автомагистралей и скоростных дорог включено в перечень видов деятельности, по которым в обязательном порядке проводится оценка воздействия на окружающую среду в рамках Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (г. Эспо, 25 февраля 1991 года), несмотря на то что Российская Федерация не присоединилась к этой конвенции на сегодняшний день.

Я не буду дальше вдаваться в какие-то технические тонкости, я думаю, что в последующих выступлениях вы сможете осветить отдельные темы, поднять острые вопросы. В заключение хотел бы всё же порекомендовать организаторам "круглого стола" учесть наши предложения. На мой взгляд, их могло бы быть четыре.

Первое. Министерству природных ресурсов совместно с Минтрансом России и Минрегионом России разработать методические рекомендации по оценке воздействия на окружающую среду автомобильных дорог, включая вопросы, связанные с общественным обсуждением проектов.

Второе. Мы предлагаем рассмотреть возможность обновления национальных стандартов и инструкций по охране окружающей среды при строительстве, ремонте и содержании автомобильных дорог, уделив особое внимание применению новых строительных технологий, использованию экологически безопасных материалов, одним словом, "зелёных" стандартов. Опыт разработки "зелёных" стандартов в министерстве имеется. Мы осенью этого года запустили этот процесс, разработали три таких толстых тома по "зелёным" стандартам, они связаны как раз с капитальным строительством и включают в себя всю природоохранную линейку.

Определённый опыт практического внедрения "зелёных" стандартов в нашей стране имеется, к этому нас подтолкнула Олимпиада. Мы совместно с экологами проводим значительное количество различных компенсационных мероприятий, есть соответствующие методики и так далее. Что касается автомобильных дорог, можно было бы изучить олимпийский опыт, ещё раз повторю, обратиться к тем "зелёным" стандартам, которые министерство сейчас разработало. Это третье.

И последнее предложение такое. Наверное, стоит подумать над созданием общественного совета при Минтрансе России. Его можно называть необязательно общественным советом, а как-то по-другому, но суть такова: нам необходимо объединить мнения и государства, и независимых общественных экологических организаций, и экспертов, и исполнителей, для того чтобы, когда мы будем рассматривать какие-то крупные проекты, избегать возникновения конфликтных ситуаций, конфликтов с населением, не затягивать эти процессы, потому что в любом случае строить надо, но надо это делать так, чтобы не страдала окружающая среда.

Спасибо за внимание.

### **Рекомендации "круглого стола"**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, специализированных научных и общественных организаций публичное обсуждение экологических проблем при

проектировании и строительстве автомобильных дорог федерального значения, участники "круглого стола" отмечают следующее.

Строительство и эксплуатация автомобильных дорог и автомобильный транспорт, являясь показателями социально-экономического развития регионов Российской Федерации и повышения качества жизни населения, в современных условиях характеризуются значительным воздействием на окружающую среду.

Транспортный комплекс остаётся одним из крупнейших потенциальных источников загрязнения атмосферного воздуха, формируя около 15 процентов общего объёма выбросов загрязняющих веществ по стране в целом, достигая в крупных городах 80—90 процентов в общем объёме загрязнения воздушной среды.

Автомобильные дороги, как инженерные сооружения, воздействуют на природные ландшафты, изменяя режим стока поверхностных и грунтовых вод. При пересечении объектами транспортной инфраструктуры речных долин отмечается изменение ветрового режима и, как следствие, изменение микроклимата в целом. Крупные магистрали способны заметно изменить условия местообитания представителей флоры и фауны, миграционные пути животных. Инженерные сооружения, к числу которых относятся мостовые переходы, развязки, тоннели различного заложения, подпорные стенки и защитные сооружения, также имеют специфические особенности влияния на окружающую среду.

В соответствии со статьёй 14 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее — Закон) планирование дорожной деятельности осуществляется уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основании документов территориального планирования, подготовка и утверждение которых осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог и оценки транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, долгосрочных целевых программ.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р, для снижения негативного воздействия транспортно-дорожного комплекса на окружающую среду в условиях увеличения количества



автотранспортных средств и повышения интенсивности движения на автомобильных дорогах предусматривается реализация следующих мероприятий:

развитие сети автомобильных дорог общего пользования и увеличение их пропускной способности, в том числе строительство автодорожных обходов крупных населённых пунктов и реконструкция перегруженных движением участков;

разработка и внедрение новых способов содержания, особенно в зимний период, автомобильных дорог общего пользования, позволяющих уменьшить отрицательное влияние противогололёдных материалов;

развитие системы специализированного гидрометеорологического обслуживания, совершенствование методов прогнозирования и оперативного учёта меняющихся метеоусловий, которые позволят перейти от борьбы с гололедницей к её профилактике;

обустройство автомобильных дорог федерального значения современными инженерными средствами защиты окружающей среды от вредных воздействий, включая применение искусственных и растительных барьеров вдоль автомагистралей для снижения уровня шумового воздействия и загрязнения прилегающих территорий, установку шумозащитных экранов и защитных сеток, предотвращающих выход животных на проезжую часть;

разработка и внедрение новых конструкций, материалов, технологий, которые позволят снизить пылеобразование и предотвратить водную эрозию, а также применение конструктивно-технологических решений, предотвращающих нарушение природных ландшафтов (эстакады, тоннели).

Реализация указанных мер будет сопровождаться в целом повышением экологических требований к проектированию, строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог. Основной задачей в этой области является сокращение объёмов выбросов автотранспортных средств, количества отходов, образующихся при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании автомобильных дорог.

Следует отметить, что в федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)" (далее — Программа), утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848, определено, что составной частью эффективности мероприятий Программы является экологическая эффективность. Выполнение мероприятий Программы позволит существенно снизить показатели негативного воздействия транспорта на здоровье населения и придорожные экосистемы. Повышение эффективности мер по защите окружающей среды в указанной Программе обеспечивается путём реализации заложенных в инвестиционные

проекты технических и технологических решений, соответствующих современным стандартам и повышенным экологическим требованиям. Природоохранные мероприятия предусматривают строительство и реконструкцию шумозащитных сооружений и сооружений по очистке сточных вод, переработке и обезвреживанию отходов производства. Наибольший эффект Программы в области повышения экологичности автотранспорта достигается при совершенствовании автодорожных покрытий, технического уровня строительства и обустройства автомобильных дорог, а также повышении их пропускной способности, в том числе за счёт строительства обходов населённых пунктов. В соответствии с Программой одним из наиболее значимых социально-экономических результатов модернизации и развития сети автомобильных дорог федерального значения является сокращение негативного влияния транспортно-дорожного комплекса на окружающую среду.

Участники "круглого стола" отмечают, что общие рамочные требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве зданий, строений, сооружений и иных объектов, к которым относятся в том числе автомобильные дороги федерального значения, являющиеся линейными сооружениями, определены статьями 34–37 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". При этом положения данных норм права, как правило, носят декларативный и отсылочный характер и требуют дальнейшего нормативного закрепления в законодательных и нормативных правовых актах, обеспечивающих действенные механизмы их обязательного исполнения. В настоящее время данные требования ограничиваются проведением общих природоохранных мероприятий. Необходимо их усиление за счёт мер, направленных на реальное восстановление нарушенных компонентов природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, применение ресурсосберегающих, малоотходных, безотходных и иных наилучших существующих технологий, то есть тех мероприятий, которые всё ещё в сложившейся практике не предусматриваются как обязательные. При проектировании любых инженерных сооружений должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, которые содержатся в законодательстве, но до настоящего времени не разработаны и не установлены (статья 36 Закона). Необходимость разработки и внедрения в практику данных нормативов, как и других нормативов качества воздуха, воды, почвы и иных важных экологических параметров окружающей среды, определена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года,

утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р. Их отсутствие препятствует объективной оценке воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.

Кроме того, в соответствии со статьёй 37 Федерального закона "Об охране окружающей среды" строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утверждённым проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды, разработка которых не предусмотрена положениями Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании". Требования безопасности сооружений при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях и требования безопасного уровня их воздействия на окружающую среду определены статьями 9, 14, 18, 32 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", которые также носят декларативный характер и являются отсылочными нормами.

При этом в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1047-р, входят СНиП 2.05.02-85 "Автомобильные дороги", СНиП 3.06.03-85 "Автомобильные дороги", СНиП 3.02.01-87 "Земляные сооружения, основания и фундаменты" и другие документы в области стандартизации, содержащие различные требования в области охраны окружающей среды. В то же время в данный перечень и Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", утверждённый приказом Ростехрегулирования от 1 июня 2010 года № 2079, не включены действующие нормативные документы в области охраны природы в части оценки воздействия намечаемой деятельности на почву, земельные ресурсы, атмосферный воздух и другие компоненты природной среды, на которые может быть оказано воздействие при реализации объектов проектирования автомобильных дорог.

Участники "круглого стола" отмечают, что статьёй 16 указанного выше Закона определено, что проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и данным Законом. Состав и требования к содержанию разделов проектной документации автомобильных

дорог и их участков, состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно к отдельным этапам строительства, реконструкции, а также состав и требования к содержанию разделов проектной документации, представляемой на государственную экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора, устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом в Законе отсутствуют положения, устанавливающие конкретные экологические требования к размещению, проектированию и строительству автомобильных дорог. В этой связи представляется необходимым и актуальным внесение в Закон соответствующих изменений и дополнений.

Необходимо отметить, что в соответствии с приказом Минрегиона России от 2 апреля 2009 года № 108 "Об утверждении правил выполнения и оформления текстовых и графических материалов, входящих в состав проектной и рабочей документации" выполнение и оформление текстовых и графических материалов, входящих в состав проектной и рабочей документации, осуществляется в соответствии с национальными стандартами "Система проектной документации для строительства" (далее — национальные стандарты), которые утверждаются приказами в установленном порядке. До утверждения национальных стандартов выполнение и оформление текстовых и графических материалов, входящих в состав проектной и рабочей документации, осуществляется с использованием ранее принятых стандартов Системы проектной документации для строительства, Единой системы конструкторской документации в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации о техническом регулировании и законодательству Российской Федерации о градостроительной деятельности. Таким образом, при подготовке раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации по строительству автомобильных дорог федерального значения необходимо руководствоваться указанными выше документами в области стандартизации, содержащими различные требования в области охраны окружающей среды. При этом указанные национальные стандарты не соотносятся между собой и требуют приведения их в соответствие с нормами, содержащимися в статье 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановлении Правительства Российской Федерации "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию", с учётом указа Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики".

В то же время в соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации необходимость разработки требований к содержанию

данного раздела проектной документации определяется по согласованию между проектной организацией и заказчиком такой документации. В этой связи необходимо для автомобильных дорог федерального значения разрабатывать природоохранный раздел в полном объёме в соответствии с пунктом 40 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. При этом при проведении в случаях, определённых законодательством, государственной экологической экспертизы проектной документации по строительству автомобильных дорог в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду устанавливается её соответствие экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды (статья 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"). Предметом же государственной экспертизы проектной документации по строительству автомобильных дорог является иная оценка, а именно оценка её соответствия требованиям технических регламентов, в том числе экологическим требованиям, а также результатам инженерных изысканий или требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей Федеральному закону "О техническом регулировании" и Градостроительному кодексу Российской Федерации (пункт 27 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145).

С учётом экономической и социальной значимости строительства и эксплуатации автомобильных дорог представляется целесообразным разработку и принятие Технического регламента о безопасности автомобильных дорог и нормативного правового акта, устанавливающего обязательность его разработки, а также единых обязательных требований к содержанию раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации по строительству автомобильных дорог.

Состав разделов проектной документации на линейные объекты капитального строительства и требования к содержанию этих разделов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 "Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию". Раздел "Мероприятия по охране окружающей среды" является частью проектной документации и включает в себя результаты оценки воздействия на окружающую среду, перечень и расчёт затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат, перечень соответствующих мероприятий в области охраны окружающей среды, программу

производственного экологического контроля (мониторинга) и так далее. Основными методическими документами при разработке данного раздела является пособие к СНиП 11-01-95 "Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений" по разработке раздела проектной документации "Охрана окружающей среды" и практическое пособие к СП 11-101-95 "Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений" по разработке раздела проектной документации "Оценка воздействия на окружающую среду" при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений", которые в настоящее время не подлежат применению в качестве обязательных нормативных документов и используются как рекомендательные.

При этом в отношении отдельных частей этого раздела отмечаем следующее.

При определении перечня и расчёта затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат необходимо иметь в виду, что до настоящего времени отсутствуют методические и иные документы, регламентирующие расчёты вреда в отношении как каждого компонента окружающей среды, так и экосистем в целом. В частности, не реализована статья 79 Федерального закона "Об охране окружающей среды", требующая разработки и утверждения методики расчёта экологического ущерба, определения компенсации за вред, нанесённый окружающей среде при выбросах и сбросах загрязняющих веществ и загрязнении почв и земель, а также порядок возмещения ущерба окружающей среде. Кроме того, необходимы разработка и утверждение методики исчисления размера вреда окружающей среде (растительному и животному миру) при проектировании и строительстве автомобильных дорог. Имеющиеся нормативные документы в данной области не позволяют включать в сметную стоимость проекта строительства затраты по снижению негативного воздействия на окружающую среду в полном объёме, а также затраты на осуществление компенсационных мероприятий по восстановлению биоресурсов. Более того, затраты на осуществление компенсационных посадок лесных насаждений, подлежащих вырубке при строительстве объектов федерального значения, вообще не предусмотрены действующим законодательством. Порядок предоставления земельных участков для целей выполнения таких посадок не определён, так же как и методика определения территорий, подлежащих защите от негативного воздействия дороги на окружающую среду защитными экранами, включая применение искусственных и растительных барьеров вдоль автомагистралей для снижения уровня шумового воздействия и загрязнения

прилегающих территорий, установку шумозащитных экранов и защитных сеток, предотвращающих выход животных на проезжую часть, что не позволяет достоверно определить места установки таких экранов и предусмотреть соответствующие затраты.

Отсутствие надлежащих требований и документов приводит к подготовке документации, не соответствующей в полной мере требованиям законодательства, а также неоднозначным требованиям со стороны органов государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы.

В соответствии с приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 года № 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации" (зарегистрировано в Минюсте России 4 июля 2000 года за № 2302) (далее — Положение об ОВОС) оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе". В связи с тем что результаты оценки воздействия на окружающую среду являются частью соответствующего раздела проектной документации, необходимо внести изменения в Положение об ОВОС в части проведения ОВОС в отношении документации, не являющейся объектом государственной экологической экспертизы, но подлежащей государственной экспертизе проектной документации.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду также являются:

информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, об альтернативных вариантах её реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, о возможности минимизации воздействия;

выявление и учёт общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

решение заказчика об определении альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказе от неё с учётом результатов проведённой оценки воздействия на окружающую среду.

При этом в соответствии со статьёй 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и материалы обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованного органами местного самоуправления,

входят в обязательном порядке в состав документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу.

В то же время в соответствии с Положением об ОВОС участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика и в соответствии с российским законодательством. Протокол проведения общественных слушаний включается в качестве одного из обязательных приложений в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью проектной документации, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

В связи с изложенным в целях исключения двоякого толкования и противоречий необходимо привести статью 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" в соответствие с Положением об ОВОС в части соотношения материалов оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и материалов обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованного органами местного самоуправления.

Представляется необходимым разработать порядок и критерии оценки учёта общественного мнения при проведении государственной экологической экспертизы и при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности, а также выводов и предложений, содержащихся в заключениях общественной экологической экспертизы. Разработка соответствующих механизмов и критериев позволит усилить роль общественного контроля и обеспечит надлежащий учёт общественного мнения при принятии экологически значимых решений как на стадии проектирования, так и на последующих стадиях реализации проектной документации.

Участники "круглого стола" отмечают также, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и других законодательных актах отсутствуют конкретные нормы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления по организации и проведению обсуждения проектной документации по строительству автомобильных дорог федерального значения



с гражданами и общественными организациями (объединениями). На практике отдельные органы местного самоуправления отказывают в организации общественного обсуждения объекта экологической экспертизы в связи с отсутствием у них прямых полномочий, регламентируемых Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Кроме того, в соответствии с пунктом 1.3 Положения об ОВОС порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду определяются действующим законодательством Российской Федерации в соответствии с видами и (или) конкретными характеристиками намечаемой деятельности в установленном порядке. В этой связи предлагается разработать и утвердить специальный порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду для автомобильных дорог федерального значения.

Участники "круглого стола" отмечают, что в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности и законодательством в области охраны окружающей среды оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении деятельности по строительству автомобильных дорог. При этом пункт 1.6 Положения об ОВОС предусматривает, что результаты ОВОС документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности. Таким образом, результаты ОВОС могут быть использованы при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории.

В соответствии со статьёй 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учёта интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность учёта результатов ОВОС по конкретным объектам автодорожного строительства при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории и внести соответствующие

щие изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации.

Предлагаемые выше механизмы участия общественности в обсуждении и учёта её мнения позволят реализовать один из тезисов Послания Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года: "Что касается неправительственных экологических организаций, то с теми, кто реально заботится о сохранении природной среды, надо ещё до строительства производственных и инфраструктурных объектов вести обстоятельный диалог и находить взаимоприемлемые решения". Представляется, что данные предложения позволят при выборе альтернативных вариантов прохождения автомобильной дороги, вплоть до отказа от намечаемой деятельности, кроме технико-экономических показателей учитывать степень воздействия дороги на окружающую среду как в период строительства, так и во время эксплуатации, а также учитывать сочетание трассы дороги с ландшафтом, отдавая предпочтение решениям, оказывающим минимальное воздействие на окружающую среду.

Также в соответствии со статьёй 11 Федерального закона "Об охране окружающей среды" граждане вправе выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в её проведении в установленном порядке. Организация и проведение общественной экологической экспертизы регламентируются статьями 20–25 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе". В соответствии со статьёй 20 указанного закона общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений). При этом в целях единообразия проведения на территории Российской Федерации общественной экологической экспертизы необходимо разработать и утвердить методические рекомендации по её организации и проведению, а также механизмы отражения учёта её результатов и рекомендаций в процессе проведения государственной экологической экспертизы.

Дополнительно отмечено, что немаловажную роль в развитии законодательства в рассматриваемой сфере играют нормы международного права. Положением об ОВОС определено, что в том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляются с учётом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (г. Эспо, 25 февраля 1991 года), которая подписана Российской Федерацией, но не ратифицирована. Данная конвенция относит строительство автомагистралей, ско-

ростных дорог к объектам, в отношении которых каждая сторона конвенции принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений данной конвенции, включая установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, дающей возможность для участия общественности, и подготовку документации об оценке воздействия на окружающую среду. Таким образом, международными нормами установлена обязательность проведения процедуры ОВОС в отношении строительства автомобильных дорог, которое может оказывать существенное негативное воздействие на окружающую среду.

Международными нормами права предусмотрена также процедура стратегической экологической оценки в отношении планов и программ, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия. В соответствии с Протоколом по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (г. Киев, 21 мая 2003 года) стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством, в том числе проектов на строительство автомобильных дорог. Данный протокол Российской Федерацией не подписан, вместе с тем международное законодательство предусматривает проведение стратегической экологической оценки предпроектной документации (на стадии территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории), предусматривающей развитие транспортной инфраструктуры и планируемое размещение автомобильных дорог. Следует отметить, что государствами — участниками СНГ разработан проект модельного закона о стратегической оценке состояния окружающей среды, который может быть принят за основу при совершенствовании законодательства Российской Федерации в данной сфере.

Участники "круглого стола" отмечают также, что по итогам состоявшегося 27 мая 2010 года заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, посвящённого реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым поручено Правительству Российской Федерации пред-

ставить предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части, касающейся обеспечения обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации экологически опасных объектов, а также разработать и утвердить нормативные правовые акты, направленные на совершенствование процедуры оценки воздействия на окружающую среду при проведении государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы.

В связи с этим, учитывая, что автомобильные дороги могут оказывать при определённых условиях значительное вредное, негативное воздействие на окружающую среду, необходимо внести изменения в статьи 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" в части обязательности проведения государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней проектной документации строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог федерального и регионального значения соответственно.

Помимо изложенного отмечено, что неопределённость границ особо охраняемых природных территорий (ООПТ) регионального и местного значения сказывается негативно на процессе проектирования автомобильных дорог. Границы подавляющего большинства ООПТ не утверждены и не определены на местности, как это установлено действующим законодательством, они лишь установлены распорядительными документами органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления. При этом при рассмотрении результатов инженерно-экологических изысканий, проводимых для подготовки проектной документации по строительству автомобильных дорог, органам государственной экспертизы систематически не представляется заказчиками информация о наличии на территории строительства ООПТ федерального, регионального и местного значения, объектов культурного наследия, о мощности плодородного слоя. Кроме того, при проведении государственной экспертизы проектной документации возникает ряд типичных замечаний: отсутствие оценки влияния на состояние водных биоресурсов и среду их обитания в процессе строительства; некорректные расчёты уровня загрязнения атмосферного воздуха; отсутствие проектных решений по эффективной очистке поверхностных сточных вод, расчётов объёма отходов и обоснования мест их размещения.

Одним из способов решения данных проблем является разработка и утверждение методики расчёта выбросов загрязняющих веществ от автотранспорта с перспективой эксплуатации автодороги с учётом внедрения топлива экологи-

ческих классов 2–5, а также критериев экологической оценки степени очистки поверхностного стока в зависимости от категории дороги и водного объекта.

В соответствии со статьёй 68 Федерального закона "Об охране окружающей среды" общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, а также гражданами осуществляется общественный экологический контроль. При этом нормативные правовые акты, устанавливающие условия и случаи проведения общественного экологического контроля, а также учёта результатов общественного экологического контроля органами государственной власти, до настоящего времени отсутствуют.

На основании изложенного, заслушав и обсудив выступления, участники "круглого стола" **рекомендуют:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

считать проекты федеральных законов, направленные на решение экологических проблем при проектировании и строительстве линейных объектов, в том числе автомобильных дорог федерального значения, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

**2. Правительству Российской Федерации:**

**2.1. Рассмотреть возможность внесения изменений в:**

Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части учёта результатов ОВОС при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории;

Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части установления экологических требований при размещении, проектировании и строительстве автомобильных дорог;

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другие законодательные акты в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по организации и проведению общественного обсуждения объектов экологической экспертизы и государственной экспертизы;

Федеральный закон "Об экологической экспертизе" (статьи 11 и 12) в части установления обязательности проведения государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней проектной документации строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог федерального и регионального значения соответственно.

2.2. Поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) включить нормативные и иные документы в области охраны природы в части оценки воздействия намечаемой деятельности на почву, земельные ресурсы, атмосферный воздух и другие компоненты природной среды в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной и добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений";

б) внести изменения в Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утверждённое приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 года № 372, в части регламентации проведения ОВОС в отношении проектной документации, подлежащей государственной экспертизе проектной документации;

в) разработать и утвердить:

национальный стандарт, устанавливающий правила выполнения и оформления текстовых и графических частей раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации объектов капитального строительства и линейных объектов, в том числе автомобильных дорог федерального значения;

методику расчёта экологического ущерба, определения размеров и порядка направления компенсационных выплат за вред, нанесённый окружающей среде при выбросах и сбросах загрязняющих веществ и загрязнении почв и земель, а также порядок возмещения ущерба окружающей среде, причинённого в процессе строительства и эксплуатации дорог федерального значения;

методику исчисления размера вреда, причинённого растительному и животному миру при проектировании и строительстве линейных объектов, в том числе автомобильных дорог;

методику определения зон, подлежащих защите от негативного воздействия дороги на окружающую среду защитными экранами, включая применение искусственных и растительных барьеров вдоль автомагистралей для снижения уровня шумового воздействия и загрязнения прилегающих территорий, установку шумозащитных экранов и защитных сеток, предотвращающих выход животных на проезжую часть;

порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду для автомобильных дорог федерального значения, включая вопросы общественного обсуждения;

инструктивные указания по проведению в данной сфере рекультивации нарушенных земель при строительстве линейных объектов, проведению экологического мониторинга при строительстве и эксплуатации автомобильных дорог.

2.3. Поручить Минприроды России совместно с заинтересованными общественными организациями разработать и утвердить:

порядок проведения общественного контроля в области охраны окружающей среды, а также порядок рассмотрения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления результатов их проведения в соответствии со статьями 67 и 68 Федерального закона "Об охране окружающей среды";

порядок и критерии оценки учёта общественного мнения при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

методические рекомендации по организации и проведению общественной экологической экспертизы, критерии учёта её результатов, а также рекомендации по проведению государственной экологической экспертизы.

2.4. Поручить Минтрансу России совместно с Минрегионом России разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект технического регламента о безопасности автомобильных дорог и проект нормативного правового акта, устанавливающего обязательность его разработки, а также единых обязательных требований к содержанию раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации автомобильных дорог.

2.5. Поручить Минрегиону России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

представить предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты и методические документы, позволяющие включать в проект строительства компенсационные затраты по снижению негативного воздействия на окружающую среду, в том числе необходимые компенсационные выплаты в полном объёме, а также затраты на осуществление природоохранных и биотехнических мероприятий по восстановлению биоресурсов, проведению экологического мониторинга и других;

внести в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, и в методики его применения изменения, позволяющие включать в проектно-сметную документацию затраты и платежи, направленные на компенсацию, возмещение ущерба в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

внести изменения в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию в части разработки раздела "Мероприятия по охране окружающей среды" проектной документации автомобильных дорог федерального значения в полном объёме в соответствии с пунктом 40 данного положения;

до принятия технического регламента о безопасности автомобильных дорог разработать и утвердить методические рекомендации по проектированию линейных объектов, в том числе автомобильных дорог, инструктивные указания по проведению инженерно-экологических изысканий в данной сфере.

2.6. Поручить Минздравсоцразвития России разработать методику оценки риска здоровью населения в связи со строительством линейных объектов, в том числе автомобильных дорог, и механизмов его снижения или компенсации.

2.7. Поручить Росрыболовству внести изменения во Временную методику оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоёмах, в целях определения порядка получения от Росрыболовства на стадии разработки проектной документации необходимых исходных данных для расчёта ущерба и механизмов использования компенсационных затрат в данной сфере.

2.8. Рассмотреть возможность присоединения Российской Федерации к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протоколу по стратегической экологической оценке к данной конвенции, а также внедрения процедуры стратегической экологической оценки в отношении планов и программ, которые могут вызвать существенные экологические последствия.

2.9. Обеспечить создание бюджетных механизмов целевого использования средств, направляемых на компенсацию ущерба от загрязнения окружающей среды при проектировании и строительстве автомобильных дорог.

### **3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

3.1. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

3.2. Провести установление границ особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения с учётом схем территориального планирования.



**Материалы заседания  
Высшего экологического совета  
при Комитете Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
15 марта 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Добрый день, уважаемые коллеги! Предлагаю открыть наше заседание. Я рад приветствовать вас на первом в наступившем году заседании Высшего экологического совета (ВЭС). Начать хочу с сообщения о том, что рекомендации седьмого заседания ВЭС были всесторонне одобрены как профильными федеральными органами исполнительной власти, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом комитетом были получены предложения по совершенствованию правовых механизмов повышения эффективности рекреационного природопользования в субъектах Российской Федерации — наболевшие пожелания непосредственных правоприменителей. С ними вы можете ознакомиться, вся информация содержится в розданных материалах. В этой связи хотелось бы отметить, что именно благодаря деятельности Высшего экологического совета в распоряжение комитета регулярно поступает актуальная информация, позволяющая депутатам более объективно подходить к работе над соответствующими законодательными инициативами. Полагаю, сегодняшнее заседание не станет исключением из этого правила, поскольку в повестке дня два важнейших вопроса.

Во-первых, комитетом уже неоднократно отмечалось, что, по данным доклада ООН о состоянии водных ресурсов мира, за последние сто лет численность населения Земли увеличилась в три раза. При этом общемировой объём изъятия водных ресурсов возрос более чем в шесть раз. К 2050 году около 2 миллиардов человек в 48 странах мира будут испытывать дефицит водных ре-

сурсов, а водообеспеченность 46 стран уже на сегодняшний день ниже критического уровня. В этой связи сохранение водных объектов и эффективное управление водными ресурсами становится одной из основных задач международного масштаба. Поскольку значительное негативное воздействие на водные объекты и прилегающие к ним территории оказывается при строительстве и эксплуатации водохранилищ, комитетом было принято решение рассмотреть вопрос об обеспечении экологической безопасности при функционировании водохранилищ на примере наиболее значимых для европейской части России водных объектов — рек Волга и Кама. Данный вопрос представлен в проекте решения ВЭС и будет подробно раскрыт в докладах представителей ответственной секции.

Вторым, но не менее важным вопросом повестки дня сегодняшнего заседания является вопрос о роли и участии Российской Федерации в процессе "Окружающая среда для Европы". Вынесение его на рассмотрение Высшего экологического совета обусловлено тем, что вопросы охраны окружающей среды носят глобальный характер и с каждым годом требуют усиления международного сотрудничества. Процесс "Окружающая среда для Европы" и конференции министров, проводящиеся в рамках процесса, — исключительная политическая платформа для участия правительств, межправительственных и иных организаций в обсуждении на высоком уровне и для объединения усилий с целью решения приоритетных экологических вопросов во всех 56 странах — членах Европейской экономической комиссии ООН.

Проведение очередной конференции в рамках процесса запланировано в Астане в 2011 году, в связи с чем полагаю, что участие Высшего экологического совета и комитета в подготовке рекомендаций по данному вопросу целесообразно и своевременно.

### **Обеспечение экологической безопасности при функционировании Волжско-Камского каскада водохранилищ**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу об основных проблемах обеспечения экологической безопасности при функционировании Волжско-Камского каскада водохранилищ, а также материалы по рассматриваемому вопросу, пред-

210

ставленные секцией ВЭС "Экологический контроль, мониторинг, экспертиза, аудит", Высший экологический совет отмечает следующее.

В настоящее время в Российской Федерации сложились крупные региональные водохозяйственные проблемы, которые уже к концу первого десятилетия XXI века могут стать фактором, сдерживающим социально-экономическое развитие России, если своевременно не принять необходимых мер с учётом долговременного характера разработки и реализации проектов, связанных с решением водохозяйственных проблем.

Волжский регион играет важную роль в развитии Российской Федерации. В регионе концентрируется основной промышленный и сельскохозяйственный потенциал России. В отношении водосборной территории бассейна Волги возникают следующие основные, требующие решения проблемы: загрязнение сточными водами и отходами, затопление территорий, разрушение берегов водохранилищ, ухудшение состояния защитных гидротехнических сооружений.

По данным Росгидромета, качество воды большинства водных объектов не отвечает нормативным требованиям. Основными источниками загрязняющих веществ являются сточные воды различных промышленных предприятий. Несмотря на высокую обеспеченность региона очистными сооружениями, эффективность их работы крайне низка, в результате чего в водные объекты поступает большое количество загрязняющих веществ, значительные массы которых попадают в Волгу. В 2008 году в водные объекты бассейна Волги было сброшено 16,1 миллиарда кубических метров сточных вод, из которых 6,7 миллиарда кубических метров (41,6 процента) составляли загрязнённые (недостаточно очищенные или неочищенные) сточные воды. На Волжский бассейн приходится более одной трети сброса сточных вод в России. Комплексная оценка качества поверхностных вод бассейна Волги показала, что в большинстве случаев вода оценивалась как загрязнённая и грязная.

Для сохранения водных экосистем и сокращения объёмов сброса загрязнённых сточных вод стационарными источниками необходима модернизация очистных сооружений с использованием новейших технологий очистки и новейшего оборудования.

Также члены ВЭС отмечают, что оптимизация системы нормирования в Российской Федерации в целом будет способствовать улучшению состояния водных объектов. В этой связи следует отметить, что согласно пункту 22 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 год, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 года № 2063-р, Минприроды России и другим заинтересованным ведомствам поручено внести в Государственную Думу в срок до июня

2010 года проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших существующих технологий).

Превращение крупных рек России в цепь водохранилищ резко изменяет взаимодействие акваторий и берегов и приводит к прогрессирующему разрушению берегов. 87 процентов русла Волги зарегулировано каскадом водохранилищ. Создание водохранилищ Волжско-Камского каскада резко изменило гидрологические и гидрогеологические условия взаимодействия акваторий и берегов. И одной из проблем, порождённых функционированием водохранилищ Волжско-Камского каскада, являются интенсивные процессы переработки береговых массивов. Разрушение берегов рек водохранилищ и других водных объектов ставит под угрозу затопления тысячи жилых домов, сельхозугодий, инженерные коммуникации, промышленные объекты, памятники культуры.

В результате интенсивного освоения бассейнов рек, нарушающего естественные условия формирования поверхностного стока, провоцируется возникновение наводнений, увеличивается их частота, интенсивность и продолжительность воздействия. На Средней и Нижней Волге после строительства каскада водохранилищ и высокой зарегулированности волжского стока вероятность наводнений значительно снижена. Однако в отдельные годы, когда приток талых вод во время весеннего половодья значительно превосходит предельно допустимый объём водохранилищ, возникает необходимость максимального сброса воды, то есть наводнения в нижних бьефах находятся в прямой зависимости от величины сбросных расходов гидроузлов.

На решение вопросов, связанных с берегоукреплением, направлены мероприятия, предлагаемые к осуществлению Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р. Для реализации поставленных задач необходимо обеспечить целевую государственную поддержку строительства объектов собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для обеспечения инженерной защиты от негативного воздействия вод (дамб обвалования, систем дренажа, берегоукрепительных и иных сооружений) при отсутствии таких альтернативных экономически обоснованных вариантов, как переселение, вынос объектов, трансформация сельхозугодий и других.

Берегоукрепление также связано с проблемами безопасности гидротехнических сооружений (ГТС), в связи с тем что работы по созданию, реконструкции и ремонту направлены в первую очередь на защиту территорий от наводнений.

Вопросы безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений на Волге являются серьёзной проблемой, так как стихийными пропусками паводковых вод причиняется значительный ущерб имуществу граждан, окружающей природной среде и хозяйствующим субъектам.

На территории Волжского региона расположено более 17 тысяч гидротехнических сооружений различного назначения, из которых 415 (3,9 процента) находятся в аварийном состоянии и требуют капитального ремонта, 283 (2,7 процента) — в предаварийном состоянии. Многие гидротехнические сооружения являются бесхозными, их более 600, или 6 процентов, 186 из них — в аварийном состоянии.

Работа по декларированию безопасности ГТС и внесению их в Российский регистр гидротехнических сооружений осуществляется крайне медленно. По сведениям, содержащимся в Государственном докладе Минприроды России "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году", по состоянию на 1 января 2008 года утверждённые декларации безопасности имеются на 257 ГТС из 875 (30 процентов), подлежащих декларированию, в регистр внесено около 700 ГТС.

Также следует отметить, что на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 243819-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Концепция законопроекта направлена на урегулирование порядка и установление особенностей осуществления государственного строительного надзора, государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности, в том числе и надзора за безопасностью гидротехнических сооружений.

Необходимо обратить внимание на вопросы финансирования. Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" в сфере водных отношений в 2010 году предусматривается уменьшение по сравнению с 2009 годом бюджетных ассигнований на выполнение функций государственными органами и бюджетными учреждениями (оказание государственных услуг), в том числе на осуществление водоохраных и водохозяйственных мероприятий. В связи с этим не вызывает сомнения, что степень риска возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах и увеличения числа случаев негативного воздействия вод повысится.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

обратиться к Правительству Российской Федерации с предложениями:

а) рассмотреть вопрос о возможности увеличения объёмов финансирования водозащитных и водохозяйственных объектов в целях защиты поселений, расположенных в нижних бьефах гидроузлов;

б) обеспечить своевременное исполнение Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 год в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших существующих технологий.

**2. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

2.1. Определить приоритетность природоохранных задач в бассейне Волги для достижения максимального природоохранного, социально-экономического эффекта и первоочередного направления средств федерального бюджета.

2.2. Ускорить разработку долгосрочной целевой программы в области использования и охраны водных объектов, направленной на комплексное решение вопросов рационализации водопользования в интересах всех водопользователей с учётом максимального вовлечения водных ресурсов в целях развития гидроэнергетики, охраны водных объектов, включая внедрение механизмов, способствующих улучшению качества сточных вод, предупреждения негативного воздействия вод и обеспечения безопасности гидротехнических сооружений в соответствии с Планом мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года.

**О роли и участии Российской Федерации в процессе  
"Окружающая среда для Европы"**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о роли и участии Российской Федерации в процессе "Окружающая среда для Европы", а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секциями ВЭС "Экологическое законодательство. Международные договоры в области экологии, охраны окружающей среды" и "Экологическая культура, образование, наука", Высший экологический совет отмечает следующее.

Россия имеет важное значение для сохранения окружающей среды Европы и устойчивого развития европейского континента. На её территории находится более 25 процентов мировых запасов питьевой воды, 30 процентов лесов и минеральных ресурсов. Россия в настоящее время сталкивается с серьёзными экологическими проблемами, и прежде всего в промышленно освоенных районах. По мнению членов ВЭС, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды является одним из эффективных механизмов, способствующих улучшению экологической ситуации, устойчивому развитию, совершенствованию российского экологического законодательства и его гармонизации с законодательствами зарубежных стран.

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) — одна из пяти региональных комиссий Организации Объединённых Наций. Она была учреждена в 1947 году с целью развития экономической деятельности и укрепления экономических связей внутри региона ЕЭК ООН и между этим регионом и остальным миром. Членами ЕЭК ООН, помимо России и государств европейского континента, являются США и Канада, страны Закавказья и Центральной Азии. Кроме того, в процессе "Окружающая среда для Европы" (ОСЕ) участвуют и такие международные финансовые институты, как Европейский банк реконструкции и развития, Группа Всемирного банка, а также другие международные и неправительственные организации.

Процесс "Окружающая среда для Европы" и конференции министров, проводящиеся в рамках процесса, предоставляют исключительную политическую платформу для участия правительств, межправительственных и неправительственных организаций, частного сектора и других заинтересованных сторон в обсуждении на высоком уровне и объединении усилий для решения приоритетных экологических вопросов во всех 56 странах — членах ЕЭК ООН.

Процесс ОСЕ — единственный общеевропейский форум, действующий с 1991 года и служащий механизмом для повышения качества окружающей среды во всем регионе, содействуя устойчивому развитию, которое в свою очередь будет способствовать искоренению бедности, повышению качества жизни и созданию более безопасного мира; осуществления национальных стратегий в области охраны окружающей среды; поощрения участия гражданского общества в принятии экологически значимых решений; содействия межсекторальному экологическому сотрудничеству.

В рамках процесса ОСЕ обсуждаются такие вопросы, как борьба с загрязнением атмосферного воздуха, воды, охрана биоразнообразия, обеспечение устойчивого развития, гармонизация природоохранной политики на континенте, применение комплексного подхода к внедрению природоохранных меро-

приятий во всех секторах общественной деятельности, доступ общественности к экологической информации и другие.

Важную роль в процессе ОСЕ играют разработка и реализация экологических конвенций и протоколов к ним, стратегий, а также мониторинг и страновая оценка результативности экологической политики. Регулярно проводятся конференции на уровне министров окружающей среды.

На Пятой конференции министров ОСЕ (Киев, 2003) была принята программа под названием "Экологическое партнёрство в регионе ЕЭК ООН: экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)".

Шестая конференция была проведена в Белграде (2007). На ней были приняты очередной доклад о состоянии окружающей среды в Европе "Окружающая среда Европы: Белградская оценка" и доклад "Об осуществлении многосторонних природоохранных соглашений", а также принята к сведению "Первая оценка состояния трансграничных рек, озёр и подземных вод в регионе Европейской экономической комиссии ООН" и дана оценка деятельности в рамках принятой министрами "Экологической стратегии для государств Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)".

По итогам конференции в Белграде была принята министерская декларация, в которой определены задачи проведения реформы процесса ОСЕ с целью повышения его эффективности. В данной декларации главное внимание уделено следующим вопросам:

- укреплению природоохранных учреждений и организаций, инструментов их политики и наращиванию их потенциала;

- продолжению осуществления и совершенствованию экологического мониторинга, улучшению основанных на экологических показателях оценок и отчётности;

- наращиванию усилий, предотвращающих снижение темпов утраты биологического разнообразия;

- принятию мер по повышению эффективности выполнения задач по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития энергетики;

- улучшению регулирования в сфере обращения с химическими веществами, в том числе в случаях, когда химические вещества становятся отходами.

Российская Федерация в ходе переговоров в Белграде по вопросу о будущем процесса ОСЕ придерживалась следующих позиций:

- продолжение развития процесса ОСЕ под эгидой ООН, прежде всего под непосредственной эгидой ЕЭК ООН;



продолжение проведения конференций министров "Окружающая среда для Европы" — один раз в четыре-пять лет;

базирование тематической направленности процесса ОСЕ на реальных потребностях государств региона ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды исходя из их собственных приоритетов и видения путей сближения природоохранного законодательства и практики управления.

Кроме этого, в ходе реформы процесса ОСЕ должны быть чётко оговорены географические понятия и субрегионы региона ЕЭК ООН. Процесс ОСЕ следует фокусировать на экологических проблемах не только Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, но и Юго-Восточной Европы. Каждый из субрегионов может стать предметом экологической оценки в будущих документах процесса ОСЕ. К её проведению целесообразно привлекать экспертов из других субрегионов ЕЭК.

Следующая конференция должна пройти в Казахстане (Астана) в 2011 году. Комитет по экологической политике ЕЭК ООН на своей шестнадцатой сессии (20—23 октября 2009 года) приступил к подготовке этой конференции, предварительно согласовав две основные темы конференции — устойчивое управление водными ресурсами и экосистемами, а также экологизация экономики, включая переход к устойчивому развитию. Кроме этого, по предложению Европейского агентства по окружающей среде принято решение о проведении анализа различных экологических оценок, имеющих актуальное значение для региона, и представлении в Астане доклада о его результатах — так называемого доклада об оценке оценок. Таким образом, ставится общая цель провести оценку региональных потребностей, приоритетов и устойчивых долгосрочных механизмов проведения непрерывного обзора состояния окружающей среды в Европе. В этой связи министрам в Астане будут представлены конкретные предложения, в том числе рекомендации о способах разработки общей системы экологической информации в регионе.

Следует высоко оценивать процесс "Окружающая среда для Европы", рассматривая его как важный механизм развития двустороннего и многостороннего сотрудничества в регионе ЕЭК ООН и как платформу для обеспечения взаимодействия широкого круга заинтересованных сторон, в частности в сфере совершенствования и гармонизации экологического законодательства.

Члены ВЭС отмечают, что дальнейшее участие России в рассматриваемом процессе будет способствовать:

интеграции Российской Федерации в процесс выработки мировой экологической стратегии;

оценке общего состояния окружающей среды в регионе ЕЭК ООН для определения наиболее острых экологических проблем в Российской Федерации и использования различных международных природоохранных институтов для их решения;

обмену опытом со странами — участницами процесса ОСЕ с целью использования наиболее эффективных механизмов в национальной природоохранной деятельности;

совместному решению трансграничных экологических проблем путём содействия полноценной реализации действующих в регионе международных природоохранных соглашений и так далее.

По мнению членов ВЭС, особое внимание федеральным органам исполнительной власти, принимающим участие в процессе ОСЕ, необходимо уделять разработке и представлению российских экологических инициатив в рамках процесса ОСЕ и тесному взаимодействию с соседними странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, с которыми имеется много сходных экологических проблем и институциональных вопросов.

Необходимо уже сейчас активизировать участие в подготовке конференции в Астане как в тематическом (проблемном), так и в организационном плане: участие в работе подготовительного комитета, мобилизация российских деловых кругов, включая банки, неправительственные экологические организации, региональные экологические центры.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

1.1. При работе над законопроектами в области охраны окружающей среды и природопользования использовать материалы ЕЭК ООН в этой области, в частности экологические конвенции и протоколы к ним.

1.2. Предусмотреть в плане работы Высшего экологического совета на 2011 год обсуждение вопроса об участии России в экологическом сотрудничестве и гармонизации экологического законодательства в рамках Евросоюза.

1.3. Рассмотреть возможность участия депутатов и экспертов комитета в подготовке и проведении конференции в Астане в 2011 году.

1.4. Обратиться к Правительству Российской Федерации с предложениями: считать важной задачей дальнейшее участие России в процессе "Окружающая среда для Европы";

активизировать участие в подготовке к Седьмой конференции министров окружающей среды в Астане в 2011 году;

рассмотреть возможность расширения участия России в процессе "Окружающая среда для Европы" и предстоящей конференции путём вовлечения в процесс российских деловых кругов, неправительственных общественных организаций и региональных экологических центров.

**2. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

сообщить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии о мерах, принимаемых министерством, по реализации предложений Белградской конференции, а также о подготовке к конференции в Астане в 2011 году.

**Материалы заседания  
Высшего экологического совета  
при Комитете Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
7 июня 2010 года*

**Вступительное слово  
первого заместителя Председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
В. В. Прозоровского**

Уважаемые коллеги, я предлагаю начать наше заседание. Я рад приветствовать вас на очередном заседании Высшего экологического совета. В самом начале работы хочу обратить ваше внимание на то, что повестка сегодняшнего заседания дополнена важным вопросом "Актуальные проблемы мониторинга водных объектов" по предложению секции ВЭС "Экологический контроль, мониторинг, экспертиза, аудит", председателем которой является депутат Ищенко Александр Николаевич. Проект решения Высшего экологического совета по данному вопросу включён в розданные вам материалы. Также нам с вами предстоит рассмотреть ещё два вопроса — "О проблемах правового регулирования охраны морей от загрязнения нефтью и другими вредными веществами" и "Актуальные проблемы и перспективы развития океанического рыболовства в Российской Федерации".

Я думаю, актуальность данных тем не вызывает сомнения. Вопросы, которые мы с вами сегодня выносим на рассмотрение, очень активно обсуждаются на протяжении многих лет. Остро они стояли и на заседании президиума Государственного совета, которое в конце мая проводил Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев. Более того, в практическом плане вопрос о проблемах правового регулирования охраны морей, о загрязнении нефтью и другими вредными веществами имеет большое значение в связи с событиями в Мексиканском заливе, где компания BP навредила очень серьёзно. А с учётом того что российские нефтяные компании активно выходят на шельф арктических морей и на дно Каспийского,

Чёрного и Азовского морей, для России сейчас эти вопросы особенно актуальны.

Ещё раз говорю: ждём от Высшего экологического совета при нашем комитете конкретных предложений, которые позволят соответствующим органам государственной власти выработать наиболее эффективные решения проблем, которые мы сегодня будем обсуждать.

### **Актуальные проблемы мониторинга водных объектов**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу об актуальных проблемах мониторинга водных объектов в Российской Федерации, а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секцией ВЭС "Экологический контроль, мониторинг, экспертиза, аудит", Высший экологический совет отмечает следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представляет собой комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Согласно части 2 статьи 30 Водного кодекса Российской Федерации государственный мониторинг водных объектов является частью государственного мониторинга окружающей среды. Проведение наблюдений осуществляется в целях своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на состояние водных объектов, и реализации мер по их предотвращению; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области рационального использования и охраны водных объектов.

Данные положения нашли своё отражение в целом ряде нормативных правовых актов различного уровня: Федеральном законе от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при-

родного и техногенного характера", постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 881 "О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты", приказах Минприроды России от 30 марта 2007 года № 71 "Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства" и от 4 июля 2007 года № 169 "Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов" и других. В указанных нормативных актах процесс осуществления мониторинга водных объектов предполагает наблюдение за состоянием дна и берегов водных объектов, а также за состоянием гидротехнических сооружений.

В целях практической реализации этих положений законодательства в водной сфере Правительством Российской Федерации издано постановление от 10 апреля 2007 года № 219 "Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов", в соответствии с которым предусматриваются регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, включая дно и берега. Исходя из поставленных целей и задач мониторинга водных объектов режимные наблюдения за развитием процессов переработки береговых массивов и других изменений рельефа должны:

- всесторонне и исчерпывающе, с необходимой полнотой, достоверностью и высокой точностью характеризовать активность проявления процессов изменения состояния береговой полосы контролируемого водного объекта и его отдельных участков;

- характеризовать естественные и обусловленные воздействием техногенных факторов изменения состояния берегов;

- обеспечивать составление по единой методике прогнозов изменения состояния берегов водных объектов, оценки экологического состояния побережий, а также предупреждения возможных катастрофических явлений разрушения берегов;

- содействовать обмену информацией с другими системами мониторинга состояния окружающей среды на основе унификации программных информационных и технических средств, обеспечивающих совместимость данных.

Объёмы финансирования, выделенные Росводресурсам на осуществление работ по ведению мониторинга водных объектов, составили в 2006 году 38 миллионов рублей, в 2007 году — 39 миллионов рублей, в 2008 году — 60 миллионов рублей. Начиная с 2009 года объёмы финансирования указанных мероприятий снизились.

Финансирование запланированных мероприятий Росгидромета по осуществлению рассматриваемого вида мониторинга в 2010 году составит 61,2 миллиона рублей, в том числе из федерального бюджета — 40,8 миллиона рублей.

В соответствии с данными Государственного доклада о состоянии и использовании водных ресурсов в Российской Федерации на конец 2008 года российскую гидрометеорологическую сеть составляли 1871 станция и 3102 поста. Для сравнения: в СССР было более 6 тысяч пунктов наблюдений. Таким образом, плотность гидрологических постов по территории страны существенно ниже показателей, рекомендуемых Всемирной метеорологической организации (ВМО), — 1875 км<sup>2</sup>/пост для равнинных территорий. Для достижения рекомендуемого минимального количества гидрологических постов — 4300 — Росгидромету необходимо открыть дополнительно 1150 таких постов.

В то же время прекращены указанные наблюдения в границах континентального шельфа и в исключительной экономической зоне, что с учётом перспектив освоения данных территорий для добычи полезных ископаемых и неминуемого роста техногенной нагрузки на элементы природной среды может пагубным образом сказаться на биосистемах.

В Федеральном агентстве водных ресурсов, осуществляющем функции по оказанию государственных услуг в сфере водных ресурсов, сформулирована тактическая задача по созданию условий для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в сфере водных отношений, в соответствии с которой в 2010 году все субъекты Российской Федерации должны быть охвачены системой мониторинга достижения прогнозных значений показателей по реализации полномочий в сфере водных отношений (ежегодные доклады о результатах и основных направлениях деятельности Росводресурсов за 2008—2010 годы).

Введение в действие с 1 января 2007 года новой редакции Водного кодекса Российской Федерации потребовало усиления внимания к информационно-аналитическому обеспечению деятельности Минприроды России и его подведомственных учреждений в целях реализации новых положений, направленных на устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса и снижение риска вредного воздействия вод.

В рамках реализации Всероссийской политической партией "ЕДИНАЯ РОССИЯ" проекта "Развитие систем обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов" для проведения мониторинга водных объектов предполагается использование новейших информационных технологий, средств коммуникаций и программных продуктов.

Необходимо более широко применять методы биотестирования в целях выявления реакции сложных биосистем на суммарное содержание токсических компонентов в водной среде. Установлено, что самые современные способы очистки сточных вод не обеспечивают их экологической безопасности. По данным наблюдений за состоянием окружающей среды, в 2009 году было зарегистрировано 1750 случаев высокого и 408 случаев экстремально высокого загрязнения водных объектов (в 2008 году — 1617 и 440 случаев соответственно).

В рамках совершенствования природоохранного законодательства необходимо дальнейшее регулирование взаимоотношений между органами, осуществляющими государственный мониторинг водных объектов, и органами государственного экологического контроля для своевременного выявления субъектов правонарушений в сфере охраны окружающей среды.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

#### **1. Правительству Российской Федерации:**

1.1. Рассмотреть возможность создания единой межведомственной информационно-аналитической системы в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с вредным воздействием вод.

1.2. Содействовать внедрению в систему мониторинга водных объектов новейших информационных технологий и средств коммуникации в рамках единой системы предупреждения чрезвычайных ситуаций.

1.3. Предусмотреть финансирование научно-исследовательских работ в области оценки ресурсов поверхностных и подземных вод в условиях антропогенной нагрузки, классификации диффузных источников загрязнения по степени их негативного влияния на водные объекты, разработки научно обоснованной системы нормирования рассредоточенного стока.

1.4. Создать необходимые условия для подготовки высококвалифицированных специалистов в области водного хозяйства, а также для повышения квалификации кадров, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства, особенно на муниципальном уровне.

#### **2. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

2.1. Организовать разработку научных методов оценки объёмов и степени негативного влияния рассредоточенного (диффузионного) стока с водосборных территорий и выработку эффективных технологических решений по его снижению.

2.2. Рассмотреть целесообразность информационного объединения существующих систем мониторинга водных объектов в субъектах Российской Фе-



дерации, в бассейнах рек независимо от ведомственной принадлежности. Оптимизировать технологии данного вида мониторинга.

2.3. Организовать проведение необходимых научных исследований по изучению новых токсикологических факторов, негативно влияющих на состояние водной среды.

2.4. Усовершенствовать систему мониторинга водных объектов, включая разработку методических рекомендаций по ведению мониторинга дна, берегов и водоохраных зон водных объектов; единой методики мониторинга состояния гидротехнических сооружений; рекомендаций по ведению мониторинга рассредоточенных источников загрязнения (на водосборных площадях), оказывающих негативное влияние на состояние водных объектов.

2.5. Принять меры по подготовке и повышению квалификации специалистов и руководителей ведомств, осуществляющих мониторинг водных объектов.

**3. Министерству экономического развития Российской Федерации:**

рассмотреть возможность финансирования в рамках государственной программы "Чистая вода" целевой программы Росгидромета "Развитие государственной наблюдательной сети на 2011—2013 годы" в целях обеспечения надлежащего контроля за состоянием водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения.

**4. Федеральному агентству водных ресурсов (Росводресурсам):**

принять меры в целях совершенствования системы мониторинга водных объектов, включая разработку комплекса мероприятий по организации и координации деятельности специальной наблюдательной сети на водных объектах за состоянием их дна, берегов и водосборных площадей.

**5. Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромету):**

5.1. Завершить разработку целевой программы "Модернизация и развитие системы мониторинга загрязнения окружающей среды на 2010—2012 годы" в целях обеспечения экологической безопасности состояния водных объектов и их биосистем.

5.2. Разработать комплекс мер по восстановлению наблюдений в границах континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации с учётом задач по их освоению в ближайшее время, роста антропогенной нагрузки и уязвимости экосистем данных территорий.

5.3. Совместно с иными заинтересованными ведомствами расширить и модернизировать сеть наблюдений за гидрологическим, гидрогеологическим, гидрохимическим и гидробиологическим режимами водных объектов с учётом

перспектив развития экономики и использования передового зарубежного опыта мониторинговой деятельности.

### **О проблемах правового регулирования охраны морей от загрязнения нефтью и другими вредными веществами**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о проблемах правового регулирования охраны морей от загрязнения нефтью и другими вредными веществами, Высший экологический совет отмечает следующее.

Российская Федерация является одним из основных поставщиков и потребителей нефти на мировом рынке. Процесс транспортировки нефти напрямую связан с обеспечением экологической безопасности, поскольку проблема нефтяного загрязнения морей представляет собой угрозу для здоровья людей и сохранения морских экосистем. Это связано с тем, что нефть является продуктом длительного распада и очень быстро покрывает поверхность вод плотным слоем нефтяной плёнки, которая препятствует доступу воздуха и света. Нефтяное загрязнение нарушает многие естественные процессы и взаимосвязи, существенно изменяет условия обитания всех видов живых организмов.

Около 20 процентов мировой добычи нефти приходится на морские месторождения. По мере освоения нефтяных месторождений увеличивается использование крупнотоннажных, а значит, менее маневренных судов, увеличиваются объёмы перевозок, растёт интенсивность движения судов на основных морских путях, и особенно на подходах к портам. В масштабах Мирового океана порядка 4 тысяч танкеров транспортируют более 60 процентов добываемой нефти. Объёмы перевозок нефти танкерами по морям Российской Федерации в десятки раз превышают объёмы перевозок других опасных веществ. Так, по данным администраций морских портов, в 2009 году из Российской Федерации было экспортировано морским транспортом 298 миллионов тонн нефти и нефтепродуктов, тогда как аммиака, второго по объёму экспорта вещества, включённого в списки международных конвенций, — только 1 миллион тонн.

С учётом географического распределения прогнозных ресурсов нефти и газа, а также достигнутого уровня геолого-геофизической изученности предполагается ускоренный рост подготовки запасов углеводородов в российском

секторе Каспийского моря, на континентальном шельфе Баренцева, Карского и Охотского морей.

Разведанность начальных суммарных ресурсов углеводородов континентального шельфа России незначительна и в большинстве районов не превышает 10 процентов, при этом разведанность ресурсов нефти континентального шельфа Каспийского моря составляет 15,9 процента. Основные тенденции сформулированы в Энергетической стратегии России на период до 2030 года: изменение географии добычи углеводородов в России за счёт вовлечения в эксплуатацию ресурсов Восточной Сибири и Дальнего Востока, полуострова Ямал, континентального шельфа арктических морей и Каспийского моря.

В связи с увеличением объёмов добычи нефти на континентальном шельфе Российской Федерации и объёмов морских перевозок нефти и нефтепродуктов возрастают риски аварийных разливов нефти. Экологический вред и экономический ущерб от нефтяного загрязнения морской среды потенциально огромны и в значительной степени невосполнимы. Так, на территории Краснодарского края проблема нефтяного загрязнения моря представляет серьёзную угрозу, что обусловлено наличием незамерзающих морских портов, доля перевалки нефти и нефтепродуктов через которые составляет около 40 процентов от всего экспорта страны. Около 80 процентов случаев загрязнения окружающей среды нефтью происходит в результате инцидентов на объектах транспортировки нефти.

Перевозки морским транспортом связаны также с такими важными природоохранными проблемами, как внесение с балластными водами танкеров и на корпусах морских судов нежелательных водных организмов (вселенцев) и патогенов, которые наносят непоправимый ущерб местным биоресурсам.

Аварийный сброс нефти носит залповый характер, и его последствия могут быть катастрофическими для окружающей среды. Загрязнение губительно для рыболовства. Снижается привлекательность моря в качестве места отдыха, разрушается индустрия туризма. Ликвидация последствий загрязнения требует привлечения огромных материальных и финансовых ресурсов, затрат человеческого труда. Загрязнение моря нефтью как в результате аварий судов и нефтепроводов, так и в процессе эксплуатации огромного количества судов способно привести к экологической катастрофе.

К примеру, произошедший 20 апреля 2010 года на нефтедобывающей платформе Deepwater Horizon в Мексиканском заливе у побережья штата Луизиана пожар и последовавший за ним взрыв привели к масштабной утечке нефти, ежедневно в залив поступало около 5 тысяч баррелей нефти. В связи с продолжавшейся утечкой нефти из скважины в Мексиканском заливе Белым домом

было принято решение внести в Сенат законопроект, увеличивавший возмещение ущерба нефтяными компаниями, допустившими техногенные аварии, с 75 миллионов до 10 миллиардов долларов, однако Сенат его отверг.

В целом ряде зарубежных государств приняты национальные законодательные акты, основной целью или одной из основных целей которых является защита морей от нефтяного загрязнения. К таким государствам относятся США, Канада, Норвегия, Финляндия, Япония, Китай и другие страны. Законы этих государств по охране морской среды позволили резко сократить загрязнение прибрежных вод морей и обеспечить готовность к реагированию на разливы нефти.

Несмотря на многочисленность действующих в Российской Федерации нормативных актов, многие вопросы остаются неурегулированными либо урегулированными недостаточно. В настоящее время правовое регулирование в рассматриваемой области носит фрагментарный и бессистемный характер, правовые нормы разбросаны по многочисленным законам и подзаконным актам, пробелы очень существенны.

Так, вопросы охраны окружающей среды регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", вопросы защиты окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций определены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В то же время в развитых странах эти вопросы находятся под контролем природоохранных ведомств, так как при разливах нефти, как правило, наносится ущерб окружающей среде и экономике и очень редки случаи гибели человека. Мероприятия по предупреждению и ликвидации разливов нефти определены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2000 года № 613 "О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов" и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2002 года № 240 "О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации".

В этой связи видится необходимость разработки проекта федерального закона "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения", создающего эффективный правовой механизм защиты морей от загрязнения нефтью, включая создание фондов ликвидации последствий нефтяных разливов, страхование гражданско-правовой ответственности, повышение требований к конструкции танкеров и других морских объектов. В настоящее время разработана концепция такого проекта федерального закона, которая базируется на

положениях международных конвенций и опыте законодательной деятельности развитых стран в этой области. Своевременность и актуальность разработки и принятия такого проекта федерального закона, в основе которого лежит данная концепция, была признана участниками и подтверждена рекомендациями проведённого комитетом 22 апреля 2010 года "круглого стола" на тему "Актуальные проблемы обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки".

Основная идея предлагаемого проекта закона заключается во внедрении принципов предосторожности и предотвращения (то есть превалирование предупреждения нефтяных аварий и катастроф, эксплуатационного загрязнения морской среды, экологического вреда и экономического ущерба над возмещением и компенсацией) и общественного интереса (то есть превалирование сочетания интересов групп населения и отраслей экономики перед индивидуальным интересом одной группы или отрасли).

Действие закона будет распространяться на внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, а также на исключительную экономическую зону Российской Федерации и континентальный шельф Российской Федерации в соответствии с нормами международного права.

Основными целями проекта закона являются предотвращение загрязнения морской среды нефтью и нефтепродуктами и, следовательно, возмещение экологического вреда и экономического ущерба. Предлагается также расширить область его применения и включить вопросы защиты моря от загрязнения другими вредными веществами, образующимися в процессе нормальной эксплуатации судов и других морских объектов. Достижение этих целей особо важно в условиях затяжного мирового финансово-экономического кризиса.

Принятие такого закона будет способствовать повышению эффективности правового регулирования в области охраны морской среды от загрязнения, позволит сократить загрязнение морской среды, исключить произвольное толкование требований по охране окружающей морской среды, содержащихся в различных нормативных актах, унифицировать требования к морским судам, портам и природоохранному оборудованию, обеспечить надлежащую готовность к реагированию на разливы нефти и других вредных веществ.

Заслуживает особого внимания вопрос профессиональной подготовки специалистов аварийно-спасательных служб. Для оперативной локализации и ликвидации последствий аварий важную роль играет готовность служб к решению возлагаемых на них задач по выполнению аварийно-спасательных и других неотложных мер, обеспечение современным техническим оснащением, проведение периодических учебных тревог.

Резкое увеличение объёмов перевозки нефти морем и рост грузоподъёмности танкеров создают предпосылки для роста количества случаев разлива нефти и увеличения объёмов разлива. Между тем состояние производственной базы подразделений федерального государственного учреждения "Тосморспасслужба России" в морских бассейнах не позволяет им своевременно реагировать на возможные разливы нефти, так как находящиеся в их распоряжении суда и оборудования недостаточно для решения современных задач.

По оценкам МЧС России, остаётся низким уровень оперативности и эффективности реагирования специализированных аварийно-спасательных формирований, обусловленный как недостатком средств доставки, так и рядом организационных вопросов. Безотлагательного решения требуют вопросы создания сил постоянной готовности для реагирования на разливы нефти и нефтепродуктов. Недостаточен уровень межведомственного взаимодействия в части совершенствования системы планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по организации взаимодействия между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями вне зависимости от форм собственности, осуществляющими деятельность с нефтью и нефтепродуктами.

В этой связи наблюдается положительная тенденция, направленная на решение задачи по обеспечению надёжности и безопасности функционирования морского транспорта. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 "О федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)" предусматривается строительство 90 судов обеспечивающего флота (ледоколов, аварийно-спасательных, природоохранных, гидрографических), объектов берегового базирования бассейновых аварийно-спасательных управлений и приобретение глубоководного мобильного универсального оборудования.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов, направленные на решение проблем по защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Принять участие в разработке проекта федерального закона "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения" в соответствии с принятой концепцией.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть состояние нормативно-правовой базы в сфере обеспечения экологической безопасности при эксплуатации объектов нефтяной промышленности на море и принять конкретные меры по её совершенствованию.

2.2. Поручить МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море, предусмотрев при этом:

    проведение в пределах своей компетенции необходимых научно-прикладных исследований;

    законодательное разграничение функций и полномочий, а также обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций вне зависимости от форм их собственности в части планирования и реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

    определение порядка подготовки, аттестации и привлечения аварийно-спасательных формирований (в том числе сил и средств постоянной готовности) к локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на море, оценки их достаточности и готовности к проведению указанных работ;

    определение и разделение ответственности за возникновение разливов нефти и нефтепродуктов и их экономические, социальные и экологические последствия;

    установление порядка осуществления деятельности по обращению с нефтесодержащими отходами;

    установление порядка финансового и материального обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, в том числе по поддержанию технической готовности аварийно-спасательного флота;

    установление порядка межведомственного нормативно-правового воздействия на организации, осуществляющие деятельность с нефтью и нефтепродуктами, и усиление надзора и контроля за выполнением ими требований нормативных правовых документов в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

2.3. Подготовить предложения по созданию системы обучения специалистов по ликвидации последствий аварий и катастроф на объектах по добыче, переработке, хранению и транспортировке нефти и нефтепродуктов.

2.4. Поручить МИД России провести обоснование целесообразности присоединения (ратификации) Российской Федерации к международным конвенциям и их приложениям, относящимся к проблеме защиты окружающей среды от загрязнения с судов, подписантом которых является Российская Федерация.

### **Актуальные проблемы и перспективы развития океанического рыболовства в Российской Федерации**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведенном с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу об актуальных проблемах и перспективах развития океанического рыболовства в Российской Федерации, а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секцией ВЭС "Охрана объектов животного мира и водных объектов", Высший экологический совет отмечает следующее.

Освоение биоресурсов Мирового океана является стратегически важным и экономически перспективным направлением развития российского рыбопромышленного комплекса.

Международная деятельность России в области рыбного хозяйства ежегодно обеспечивает российский рыболовный флот квотами на водные биоресурсы в объёме более 1 миллиона 200 тысяч тонн. Россия является участницей 15 многосторонних организаций, в сферу деятельности которых входит сотрудничество в области рыбного хозяйства, и 52 межправительственных соглашений по рыбному хозяйству с 36 странами мира.

В соответствии с положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года, цель национальной морской политики в части международной деятельности — реализация и защита интересов отечественного рыболовства в Мировом океане за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации.

В развитие положений Морской доктрины Правительством Российской Федерации 2 сентября 2003 года была одобрена Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года. Одним из основных направлений реализации концепции является создание условий для работы российского рыбопромышленного флота в исключительных экономических зо-



нах иностранных государств, в районах действия международных конвенций по рыболовству и в открытых районах Мирового океана.

В то же время в течение последних нескольких лет наблюдалось общее снижение конкурентоспособности российской отрасли рыбного хозяйства, в том числе в международной торговле и оказании услуг. Особенно негативными стали последствия резкого свертывания промысла на отдалённых морских акваториях. Сокращение в пять раз российского вылова в международных водах в период 1990—2008 годов может создать угрозу продовольственной и экономической безопасности России. За 15 лет общий вылов сократился с 4759 тысяч тонн в 1990 году до 999 тысяч тонн в 2005 году. За последующие годы ситуация не изменилась к лучшему. Кроме того, почти полное отсутствие отечественного флота в отдалённых районах Мирового океана, несомненно, наносит ущерб геополитическим интересам России.

В советский период наибольшее значение для отечественного промысла за пределами национальной исключительной экономической зоны имели южная и северная части Тихого океана, Южный океан, Северо-Западная и Центральная Атлантика. При этом в южной части Тихого океана и Южном океане основой вылова были биоресурсы открытого океана, а в Центральной Атлантике основной вылов достигался за счёт промысла в рыболовных зонах прибрежных стран. Сегодня 96 процентов вылова России в международных водах приходится на самый близкий к отечественным водам район — Северо-Восточную Атлантику.

В настоящее время большинство прибрежных стран продолжает ужесточать политику, направленную на вытеснение иностранного промысла из своих рыболовных зон. Российский промысел в зонах иностранных государств ведётся только в зонах Марокко, Мавритании и Японии. Остальные прибрежные страны отказывают в получении или существенно осложняют получение доступа иностранцев к своим водным биоресурсам. Поскольку в указанных трёх странах Россия в настоящее время продолжает вести активный промысел, интенсификация отечественного экспедиционного промысла может быть достигнута прежде всего за счёт открытых и конвенционных районов Мирового океана.

Таким образом, сокращение российского вылова в международных водах произошло вследствие почти полного прекращения экспедиционного промысла по следующим причинам:

сокращение численности современных рыбопромысловых судов в Российской Федерации в результате морального и физического износа судов;

отрицательная рентабельность экспедиционного промысла, в значительной мере обусловленная ростом цен на топливо, тяжёлыми и даже экстремальными условиями мореплавания в удалённых районах Мирового океана, а также отсутствием глубокой переработки уловов на борту рыбопромысловых судов для получения высокотехнологичных и дорогостоящих продуктов;

наличие относительно стабильной сырьевой базы в пределах исключительной экономической зоны России;

недостаток информации о состоянии водных биоресурсов и распределении объектов промысла в удалённых районах Мирового океана;

моральное и физическое старение судов рыбопромыслового флота на фоне почти полного отсутствия обновления добывающих мощностей;

прекращение государственных дотаций промысла в удалённых районах Мирового океана и судостроения для нужд рыбной отрасли;

политика большинства прибрежных государств, направленная на вытеснение иностранного флота из двухсотмильных зон и прилегающих к ним районов.

Оценивая возможности возобновления российского экспедиционного промысла в открытых и конвенционных районах Мирового океана, можно выделить четыре основных района, где при эффективной организации возможна рентабельная работа российского рыбодобывающего флота — южная и северо-западная части Тихого океана, зона АНТКОМ и Северо-Западная Атлантика.

С учётом уровня разведки ресурсов, величины запасов и богатейшего отечественного опыта промысла южная часть Тихого океана представляется наиболее перспективным районом. Резкое наращивание объёмов промысла странами Европы и Азии в данном районе свидетельствует о возможности ведения здесь успешного промысла. Однако необходимость внедрения новейших российских и зарубежных разработок техники промысла и технологий переработки уловов потребует финансовых вложений, в том числе государственных. В этой связи рентабельность промысла в этом районе в период модернизации основных мощностей будет несколько снижена.

Доступных для российского промысла ресурсов Северо-Западной Атлантики меньше, чем в южной части Тихого океана и зоне АНТКОМ. В то же время рентабельность промысла в этом районе обуславливается относительно близким расположением портов европейской части России.

Среди открытых и конвенционных районов Мирового океана на последнем месте по экономической оправданности промысла находится северо-западная часть Тихого океана. Величина запасов данного района относительно невелика, но это компенсируется высокой ценностью объектов промысла.

Относительно близкое расположение к российскому берегу позволит при эффективной организации промысла достичь рентабельности его осуществления.

Следует отметить, что в настоящее время практика осуществления экспедиционного рыболовства в открытых и конвенционных районах Мирового океана требует мер государственной поддержки, поскольку экономическая эффективность возможна только при условиях близости расположения портов и высокой ценности объектов промысла.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

1. Определить следующие основные задачи международного сотрудничества России в области рыбного хозяйства:

1.1. Разработка принципов устойчивого управления запасами водных биоресурсов международных вод и открытых частей Мирового океана, включая трансграничные запасы, в том числе:

научное обоснование возможности промысла в конвенционных и открытых районах Мирового океана, а также рыболовных зонах иностранных государств;

последовательное отстаивание интересов отечественного рыболовства и биологической целесообразности при выработке международных мер регулирования промысла;

обоснование экономической целесообразности промысловой эксплуатации недоиспользуемых национальным промыслом водных биоресурсов зон иностранных государств;

развитие системы мониторинга состояния морских экосистем.

1.2. Геополитическое и экономическое обоснование целесообразности возвращения российского флота в разведанные районы Мирового океана.

1.3. Разработка рекомендаций по эффективному освоению перспективных объектов промысла при осуществлении океанического рыболовства.

2. Рассмотреть возможность внесения изменений в гражданское, налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации в целях разработки эффективного механизма экономического стимулирования осуществления океанического рыболовства в части:

создания условий для льготного кредитования строительства, модернизации, ремонта и технического обслуживания судов рыбопромыслового флота;

компенсации затрат на горюче-смазочные материалы при осуществлении океанического рыболовства;

предоставления налоговых льгот рыбодобывающим компаниям, обеспечивающим российское присутствие в конвенционных и открытых районах Мирового океана;

разработки механизмов частно-государственного партнёрства в области финансирования обновления и технической модернизации экспедиционного научного и рыбопромыслового флота, а также финансирования разработок эффективных технологий ведения промысла и переработки уловов гидробионтов;

выделения финансирования для возобновления научно-исследовательских экспедиций по оценке состояния сырьевой базы районов Мирового океана.

**Материалы заседания  
Высшего экологического совета  
при Комитете Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии**

*Москва. Государственная Дума. Зал №304.  
13 сентября 2010 года*

**О нормативно-правовом регулировании в сфере утилизации  
автотранспортных средств**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведенном с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о нормативно-правовом регулировании в сфере утилизации автотранспортных средств, а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секцией ВЭС "Экология городов. Экологическое страхование", Высший экологический совет отмечает следующее.

Автотранспорт является одним из крупнейших загрязнителей окружающей среды. Автотранспортные средства (далее — АТС) являются источником загрязнения воздуха, почвы, воды, шумового воздействия, а также образования отходов от их текущей эксплуатации. Наиболее остро негативные последствия воздействия автотранспорта проявляются в крупных городах, где количество автотранспортных средств на 1000 жителей превысило отметку 250–270 единиц, а также на территориях, характеризующихся интенсивным движением транспорта.

По своему воздействию на состояние окружающей среды и здоровье человека загрязнения от автотранспортного комплекса являются одними из самых опасных. Помимо вредных выбросов в атмосферу, это связано также с отработанными свинцово-кислотными аккумуляторами, отработанными автомаслами и техническими жидкостями, изношенными шинами, отходами автотранспорта, содержащими шестивалентный хром, кадмий, ртуть и так далее. По неко-

торым оценкам, в Российской Федерации ежегодно выбывает из эксплуатации и требует утилизации 0,9–1,5 миллиона единиц транспортных средств (3,0–3,9 процента парка страны). Учитывая сложившийся возрастной состав автопарка страны и средний срок службы автотранспортных средств 12–14 лет, к 2020 году этот уровень может достигнуть 6 процентов в год.

Мировая практика показывает, что наиболее эффективным способом уменьшения экологической нагрузки АТС на природу является стимулирование обновления автомобильного парка при одновременном обеспечении эффективной утилизации вышедших из эксплуатации транспортных средств (далее – ВЭТС). В случае отсутствия государственной системы сбора и утилизации ВЭТС возникает риск неконтролируемого роста свалок высокотоксичных отходов. При этом необходимо учитывать, что ВЭТС являются источником сырья для различных отраслей промышленности.

Можно отметить, что ситуация в сфере утилизации ВЭТС в Российской Федерации характеризуется следующими факторами:

отсутствие на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации нормативно-правовой базы, стимулирующей и организующей работу системы по сбору, переработке и вторичному использованию отслуживших автомобилей и автомобильных компонентов (система авторециклинга);

отсутствие у автовладельцев заинтересованности сдавать отслужившие автомобили и вышедшие из употребления автомобильные компоненты на утилизацию;

отсутствие системы ответственности владельца в сфере утилизации ВЭТС;

отсутствие или недостаточная развитость инфраструктуры авторециклинга на всех её этапах: утилизация, транспортировка, повторное использование и захоронение.

Целью создания национальной системы сбора и утилизации ВЭТС должно стать обеспечение устойчивого снижения уровня негативного воздействия автотранспортного комплекса на окружающую среду через механизм разработки и введения в действие административных, экономических, технических и организационно-правовых мер.

При разработке этой системы необходимо использовать накопленный зарубежный опыт. Одна из самых продуманных и эффективных систем авторециклинга создана в Европе. Важной чертой этой системы является её яркая экологическая направленность. Анализ европейской системы авторециклинга и применение её адаптированных норм позволит создать базу для эффективной системы авторециклинга в России.

По мнению членов ВЭС, правовое регулирование в данной сфере должно обеспечить сбалансированное решение социально-экономических задач и создание благоприятной окружающей среды. Основным является вопрос выбора способа правового регулирования в данной сфере. Возможны два основных варианта: внесение изменений в действующее законодательство и разработка и принятие комплекса специализированных законов и подзаконных актов. Вторым вариантом обладает вполне определённым набором преимуществ. Автомобиль — это специфический вид отходов, и применение к нему общих норм законодательства приводит к возникновению сложностей при организации процесса его утилизации. Разработка специализированного законодательства позволит полностью учесть специфику АТС. Однако, как показывает практика, разработка специализированного законодательства для частных вариантов решения общих проблем (в данном случае переработка одного из видов отходов) имеет больше проблем, чем преимуществ. Такие законы вынужденно дублируют более общее законодательство. При принятии изменений в базовые законы законодатели вынуждены тем или иным образом согласовывать нормы, устранять возникающие между базовыми и специализированными законами противоречия, поэтому при всей неоднозначности вопроса более перспективным выглядит вариант внесения изменений и поправок в действующее законодательство. Данный вариант позволяет сразу вписать систему утилизации ВЭТС в систему действующего законодательства, исключая ситуацию повторения в данном законе норм, изложенных в уже существующих законах и подзаконных нормативных актах. Как показывает практика, данный вариант позволяет резко сократить время, необходимое для разработки и введения в практику необходимых правовых норм. Основными законами, в которые необходимо внести изменения, являются федеральные законы от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 "О защите прав потребителей".

В настоящее время Правительство Российской Федерации осуществляет эксперимент по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств (далее — эксперимент).

Эксперимент в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1194 (в редакции от 12 августа 2010 года) направлен на повышение безопасности дорожного движения и стабилизацию экологической ситуации.

Следует отметить, что проведение эксперимента позволило выявить ряд факторов, которые в настоящее время препятствуют организации эффективной утилизации ВЭТС, а именно:

недостаточное количество предприятий-переработчиков ВЭТС;

отсутствие электронной информационно-аналитической системы учёта ВЭТС;

недостаточное нормативно-методическое обеспечение процессов сбора и утилизации ВЭТС, изношенных шин, отработанных аккумуляторных батарей, использования продуктов переработки;

отсутствие экономических стимулов для сбора и рентабельной переработки ВЭТС и их компонентов в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов;

недостаточное развитие системы экологического просвещения.

По мнению участников заседания, предпосылкой к созданию эффективной системы сбора и утилизации ВЭТС, устранению вышеназванных негативных факторов может стать разработка и принятие концепции создания в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств, которая разрабатывается Минпромторгом России.

Приказом Минпромторга от 23 апреля 2010 года № 319 утверждена Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2010 года (далее — Стратегия). В Стратегии поставлена задача по совершенствованию нормативно-правовой базы в области автомобилестроения и созданию системы утилизации автотранспортных средств. Следует отметить, что нормативно-правовое обеспечение автомобильной отрасли осуществляется в основном посредством технического регулирования в отношении продукции автомобилестроения.

Технический регламент о безопасности колёсных транспортных средств (утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 720 и вступает в силу с 21 сентября 2010 года) устанавливает поэтапное внедрение современных технических предписаний в целях ликвидации технического отставания от уровня стран с высокоразвитой автомобильной промышленностью (страны ЕС, США, Япония) и повышения активной, пассивной и экологической безопасности автомобильной техники.

Технический регламент "О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ" (утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2005 года № 609) устанавливает введение экологических классов 4 и 5 в 2010 году и 2014 году соответственно, при этом преду-



смотрен переходный период: для действующего экологического класса 3 — до 2012 года, для экологического класса 4 — до 2015 года.

В Стратегии отмечается необходимость принятия Правительством Российской Федерации технического регламента в отношении обеспечения экологически безопасной утилизации колёсных транспортных средств. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 марта 2010 года № 300-р такой регламент разрабатывается Минпромторгом России с участием Минтранса России, Минприроды России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России.

Участники заседания обращают внимание на поручение Президента Российской Федерации Д. А. Медведева от 6 июня 2010 года по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 года в части:

совершенствования разграничения полномочий в области обращения с отходами между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

подготовки долгосрочных целевых инвестиционных программ обращения с твёрдыми бытовыми и промышленными отходами;

совершенствования системы финансовой поддержки деятельности по охране окружающей среды и внедрению экологически эффективных технологий, в том числе с использованием средств экологических фондов, мер налогового стимулирования, средств, инвестированных в экологически эффективные и природоохранные технологии, зачисляемых в счёт платы за загрязнение окружающей среды.

По мнению участников заседания, исполнение названных поручений будет также способствовать созданию системы сбора и утилизации ВЭТС.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

принять участие в разработке законодательных решений, направленных на создание системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации транспортных средств.

**2. Правительству Российской Федерации:**

утвердить концепцию создания в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств.

### **3. Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:**

с участием заинтересованных министерств и ведомств осуществить подготовку пакета нормативных правовых актов различного уровня, необходимых для создания системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств.

### **4. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

обеспечить исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 июня 2010 года в части совершенствования системы обращения с отходами производства и потребления.

## **О нормативно-правовом регулировании установления и изменения границ особо охраняемых природных территорий**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о нормативно-правовом регулировании установления и изменения границ особо охраняемых природных территорий, Высший экологический совет отмечает следующее.

Особо охраняемые природные территории (далее — ООПТ) занимают значительную долю территории Российской Федерации. Только на федеральном уровне их насчитывается более 270 единиц общей площадью 55,5 миллиона гектаров, в том числе с площадью суши и внутренних водоёмов — 46,7 миллиона гектаров, что составляет 2,74 процента территории Российской Федерации. В этой связи вопросы нормативно-правового регулирования установления и изменения границ ООПТ имеют стратегическое значение в эффективном управлении земельными ресурсами страны, тем более что площадь, занимаемая ООПТ в Российской Федерации, имеет устойчивую тенденцию к росту.

Правовое регулирование создания и функционирования ООПТ устанавливается Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях". При этом правоприменительная практика показала острую необходимость совершенствования, а также гармонизации норм названного федерального закона со смежным законодательством в части установления и изменения границ ООПТ.

Прежде всего нуждаются в развитии нормы Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", устанавливающие порядок создания ООПТ, поскольку первоначальные границы таких территорий определяются

именно на этом этапе. Так, к примеру, статьёй 8 названного федерального закона устанавливается порядок образования государственных природных заповедников. При этом регламентировано лишь то, что государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Порядок подготовки такого представления и перечень материалов, входящих в него, в настоящее время не определены.

Аналогичная ситуация с правовым регулированием порядка создания национальных парков, государственных природных заказников федерального значения, памятников природы федерального значения. Порядок создания особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения также регламентирован поверхностно.

Неурегулированным остаётся вопрос создания и изменения границ тех ООПТ, которые принадлежат к установленным Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления иным категориям, — это территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие.

Следует также обратить внимание на проблемы правового регулирования процедуры проектирования новых особо охраняемых природных территорий. Ранее проектирование государственных природных заповедников и национальных парков производилось в соответствии с Методическими указаниями по проектированию государственных природных заповедников, утверждёнными Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 13 мая 1994 года, и Временными указаниями о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные природные парки системы Рослесхоза, утверждёнными Федеральной службой лесного хозяйства России 14 июля 1993 года. При этом в основу создания новых ООПТ закладывалась государственная программа развития сети ООПТ (перспективная сеть ООПТ России), разрабатываемая на срок не менее двадцати лет и содержащая принципиальные решения по выбору участков, размещению ООПТ, а также очередности формирования сети ООПТ. В настоящее время указанные методические рекомендации утратили силу, а новые ведомственные документы, регламентирующие порядок создания ООПТ различных категорий, отсутствуют.

Имеются противоречия между нормами Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" и нормами гражданского и земельного законодательства в части определения собственника и права собственности на земельные участки при создании ООПТ и установлении их границ. Пунктом 6 статьи 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" определены субъекты гражданского права, у которых возникают права собственности на ООПТ. При этом закрепляется чёткая связь между видом собственности на такие территории и их ведомственной принадлежностью. Так, ООПТ федерального значения отнесены к федеральной собственности, ООПТ регионального значения — к собственности субъектов Российской Федерации, ООПТ местного значения — к собственности органов местного самоуправления.

Вместе с тем собственность на ООПТ, включая земельные участки, на которых они расположены, должна трактоваться с учётом требований Конституции Российской Федерации и федеральных законов, в первую очередь Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, с учётом положений статей 129, 209 и 214 Гражданского кодекса недопустимо создание ООПТ регионального или местного значения на землях, находящихся в собственности Российской Федерации, без передачи соответствующих прав, а также создание ООПТ федерального значения на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в частной собственности, без передачи данных земель в собственность Российской Федерации.

Вместе с тем в отдельных случаях согласно пункту 4 статьи 12, пункту 2 статьи 18, пункту 2 статьи 22 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в границах национальных парков, природных парков, государственных природных заказников допускается наличие земельных участков иных собственников, что с учётом вышеизложенного прямо противоречит нормам гражданского законодательства. В этой связи весьма проблематична правомерность установления собственности субъектов Российской Федерации на земли особо охраняемых природных территорий регионального значения, созданных на землях лесного и водного фондов, являющихся собственностью Российской Федерации. Тем не менее именно так существует большинство ООПТ регионального значения. Таким образом, вопрос собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на земли ООПТ остался практически неурегулированным.

Требует совершенствования правовое регулирование вопроса отнесения земель ООПТ к категории особо охраняемых территорий и объектов. Статьёй 1 Земельного кодекса Российской Федерации установлено деление земель по це-

левому назначению на различные категории, перечень которых закреплён в статье 7 кодекса. При этом в соответствии со статьёй 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую" отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к одной из установленных Земельным кодексом Российской Федерации категорий является обязательным. В этой связи земельные участки могут быть отнесены лишь к одной категории земель.

Пунктом 1 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Таким образом, все земли в пределах ООПТ, перечисленных в пункте 1 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, относятся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов.

Вместе с тем согласно пункту 2 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Как правило, такие земельные участки относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения с соответствующим целевым назначением и разрешённым режимом использования. Включение таких земельных участков в состав ООПТ влечёт за собой их перевод, даже не изъятых из хозяйственного пользования, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов и соответствующее изменение их целевого назначения. Тем не менее практически все государственные природные заказники образованы на землях лесного фонда, что допускалось предыдущей редакцией Лесного кодекса Российской Федерации. До настоящего времени перевод земель, занятых государственными природными заказниками, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов не произведён.

Существенные затруднения при установлении границ ООПТ возникают на стадии перевода земель в категорию особо охраняемых территорий и объектов. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" в документах для перевода указываются кадастровый номер земельного участка, категория земель, в со-

став которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить. При этом работа по кадастрированию земельных участков на территории Российской Федерации ещё не завершена, в связи с чем не все земельные участки имеют кадастровый номер, что мешает созданию ООПТ, установлению их границ и переводу земель в границах образованной ООПТ в земли особо охраняемых территорий и объектов.

Важным вопросом, не урегулированным до настоящего времени, является резервирование земель в целях создания особо охраняемых природных территорий и последующего установления их границ. Статьями 9, 10 и 11 Земельного кодекса Российской Федерации определяются полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления по резервированию земель для нужд Российской Федерации, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд соответственно. Вместе с тем в соответствии с пунктом 5 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации в целях создания новых и расширения существующих земель ООПТ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим изъятием таких земель, в том числе путём выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности. Данным положением полномочия по резервированию земель в целях создания ООПТ вне зависимости от их значения возложены только на субъекты Российской Федерации, что противоречит статьям 9, 10, 11, 70<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации.

Важным вопросом, связанным с созданием ООПТ и установлением их границ, является вопрос об обязательности проведения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих образование ООПТ. Действующие редакции федеральных законов "Об особо охраняемых природных территориях", "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" не предусматривают проведения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих образование ООПТ, тем не менее такая экспертиза предусмотрена Федеральным законом "Об экологической экспертизе".

Похожее противоречие существует и между Федеральным законом "Об экологической экспертизе" и Федеральным законом "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую". Так, в соответствии со статьёй 10 Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из од-

ной категории в другую" при переводе земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию необходимо наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы. В свою очередь Федеральным законом "Об экологической экспертизе" проведение экспертизы при переводе земель особо охраняемых территорий и объектов в другую категорию не предусмотрено.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

внести изменения и дополнения в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" в части:

а) детализации порядка создания, изменения границ и ликвидации ООПТ различных категорий;

б) приведения его в соответствие с Гражданским, Земельным и Градостроительным кодексами Российской Федерации и иными законодательными актами Российской Федерации, устанавливающими правовое регулирование смежных отраслей права;

в) установления необходимости изъятия из оборота не только земель государственных природных заповедников, но и земель в границах заповедных и особо охраняемых зон национальных парков и иных категорий ООПТ, в которых произведено функциональное зонирование;

г) установления ограниченной оборотоспособности для земель в границах иных функциональных зон ООПТ (где произведено зонирование), а также иных категорий ООПТ.

**2. Правительству Российской Федерации:**

поручить уполномоченным органам исполнительной власти:

2.1. Разработать регламент создания новых ООПТ, включая установление их границ, регламент создания охранных зон ООПТ, включая установление их границ, а также регламент изменения границ существующих ООПТ.

2.2. Разработать методические указания по проектированию особо охраняемых природных территорий, включая вопросы о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации, обосновывающей придание территориям/акваториям правового статуса особо охраняемых природных территорий.

2.3. Уделить особое внимание кадастровому учёту земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий.

2.4. Ускорить подготовку схем территориального планирования Российской Федерации в части развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения.

## **О проблемах сохранения водных объектов в рамках программы "Чистая вода"**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу об актуальных проблемах сохранения водных объектов в рамках программы "Чистая вода", а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секцией ВЭС "Экологический контроль, мониторинг, экспертиза, аудит", Высший экологический совет отмечает следующее.

Гарантированное обеспечение каждого гражданина России чистой питьевой водой, безопасность водопользования являются важнейшими направлениями социальной политики государства, лежащими в основе благополучия человека и определяющими качество его жизни.

Россия, владеющая почти четвертью мировых запасов пресной воды, должна с полной ответственностью относиться к состоянию собственных водных ресурсов. Необходимо отметить, что чем лучше экологическое и санитарно-эпидемиологическое состояние источника водоснабжения, тем ниже затраты на водоподготовку и выше её качество.

По данным Роспотребнадзора, в целом по стране не соответствует санитарным правилам и нормам более 38 процентов поверхностных и 17 процентов подземных источников питьевого водоснабжения. Проблема качества воды актуальна для большинства поверхностных водных объектов. Аналогичная ситуация и с состоянием подземных вод. Наибольшую опасность в России представляет загрязнение воды тяжёлыми металлами, поверхностно-активными веществами, нефтепродуктами и стоками.

Отсутствие чистой воды и канализации является основной причиной распространения кишечных инфекций, гепатита и болезней желудочно-кишечного тракта. В отдельных случаях отсутствие доступа к чистой воде и канализации приводит к массовым заболеваниям и распространению эпидемий.

В материальном отношении ежегодный ущерб от потери здоровья населения в связи с потреблением некачественной питьевой воды в целом по стране оценивается почти в 34 миллиарда рублей (по данным Роспотребнадзора). Доступность и качество питьевой воды определяют здоровье нации и качество жизни. Продолжительность жизни россиян находится на нижней границе этого



показателя для развитых стран. Обеспечение населения чистой водой окажет непосредственное влияние на снижение уровня смертности, в особенности детской, и увеличение продолжительности жизни.

Положение с водообеспечением также усугубляется крайне неравномерным распределением поверхностных водных ресурсов по территории страны. На наиболее освоенные районы европейской части, где проживает около 80 процентов населения, приходится менее 8 процентов их объёма. Отмечается дефицит водных ресурсов на отдельных участках бассейнов рек Дон, Кубань, Терек, Обь, Иртыш, Тобол, Урал, Ишим. В ряде регионов, по мнению Росводресурсов, невозможно решить эту проблему только за счёт строительства новых водохранилищ сезонного и многолетнего регулирования стока. В Республике Калмыкия, Ставропольском и Краснодарском краях, в Кемеровской области, на Южном Урале для удовлетворения потребности в воде требуется её подача из более водообеспеченных регионов. По данным Росводресурсов, более 600 городов Российской Федерации используют для питьевого водоснабжения только поверхностные водные объекты.

Сложившаяся кризисная ситуация в области питьевого водоснабжения обусловлена недостаточностью мероприятий по охране источников питьевого водоснабжения, плохим техническим состоянием систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, плохим финансовым состоянием организаций коммунального комплекса, несовершенством нормативно-правовой базы и экономических механизмов в сфере водопользования.

Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти не принимают должных мер по совершенствованию механизма регулирования водных отношений в целях обеспечения рационального использования вод для нужд населения и отраслей экономики, охраны вод от загрязнения и улучшения защиты водных объектов. До настоящего времени не утверждены схемы комплексного использования и охраны водных объектов, как это предусмотрено статьёй 33 Водного кодекса Российской Федерации. По этой причине органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут эффективно осуществлять планирование и реализацию водохозяйственных мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей в водных ресурсах, их рациональное использование и охрану. Также не выполняются требования статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации о закреплении на местности границ водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов специальными информационными знаками в целях предотвращения их загрязнения, засорения и истощения. Кроме того, органами государственной власти субъектов Российской Федерации не прини-

маются должных мер по приведению в надлежащее состояние сетей водоснабжения и водоотведения, что предусмотрено статьёй 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Неудовлетворительное состояние водопроводных сетей в Российской Федерации приводит к многочисленным аварийным ситуациям и не имеет тенденции к снижению. Фактический износ указанных сетей уже составляет свыше 65 процентов. Планово-предупредительный ремонт уступил место аварийно-восстановительным работам, затраты на которые в два раза выше.

По данным Роспотребнадзора, подача воды населению по таким водоводам и отсутствие необходимого комплекса очистных сооружений приводят к тому, что в целом по стране более 17 процентов проб воды из водопроводной сети не соответствует требованиям по санитарно-химическим показателям и около 6 процентов – по микробиологическим. В ряде субъектов Российской Федерации эти показатели значительно превышают средний уровень.

Тарифы на услуги водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в России приблизительно в три раза ниже, чем в странах Западной Европы. При этом рост тарифов в России обусловлен в первую очередь ростом операционных расходов, в результате чего в перспективе платежи населения за воду будут сопоставимы с расходами западноевропейских потребителей при значительно более низком качестве предоставляемых услуг. При относительно пониженном уровне тарифов потребление воды в России в два раза превышает потребление воды в развитых странах, более экономично использующих воду. Это связано как с высокими потерями воды в процессе доставки потребителю, так и с исторически сложившимся стереотипом, что вода является бесплатным ресурсом, а также отсутствием стимулов по снижению её потребления.

Большая часть расходов организаций сферы водоснабжения связана с закупкой импортного оборудования, сырья и материалов. В России наблюдается дефицит собственного производства оборудования и реагентов, требующихся для обеспечения современных технологий водоподготовки, а отечественные предприятия, выпускающие подобную продукцию, не имеют соответствующей поддержки государства.

Сложившееся положение требует программного подхода к решению проблемы обеспечения населения качественной питьевой водой и принятия неотложных мер по охране и рациональному использованию источников питьевого водоснабжения, реконструкции и строительству объектов водопроводно-канализационного хозяйства, а также по повышению инвестиционной привлекательности отрасли.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года к приоритетным направлениям развития водохозяйственного комплекса в долгосрочной перспективе относятся:

гарантированное обеспечение потребностей населения и экономики в водных ресурсах при осуществлении мер по рационализации водопользования с учётом прогнозируемого изменения климата и водности рек на территории России;

совершенствование технологии подготовки питьевой воды и очистки сточных вод, реконструкция, модернизация и новое строительство водопроводных и канализационных сооружений.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р утверждена Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, которая включает: основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование; охрану водных объектов; защиту от негативного воздействия вод; формирование и реализацию конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере; базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов; принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений.

В соответствии со стратегией развитие жилищно-коммунального комплекса, ориентированное на обеспечение гарантированного доступа населения России к качественной питьевой воде, рассматривается как задача общегосударственного масштаба, основные направления решения которой предполагается предусмотреть в государственной программе "Чистая вода" на 2011–2013 годы и период до 2018 года.

Государственная программа "Чистая вода" должна представлять собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями финансового сектора, научными организациями. Реализация данных мер должна обеспечить поэтапное достижение цели по бесперебойному обеспечению граждан России чистой водой. Для достижения указанной цели необходимо решение следующих основных задач:

создание системы эффективного управления в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод и условий для привлечения частных инвестиций;

формирование системы государственных обязательств и системы контроля в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

стимулирование долгосрочных частных инвестиций в сектор водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

государственная поддержка реализации региональных инвестиционных программ и проектов в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

обеспечение объектов социальной инфраструктуры питьевой водой, соответствующей установленным требованиям к качеству и безопасности.

Реализация целей и задач программы будет осуществляться по четырём основным направлениям: совершенствование нормативно-правовой базы; реализация региональных программ в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод; стимулирование частных инвестиций; создание института развития сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Существующая нормативно-правовая база не позволяет применять в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод наиболее эффективные формы управления и не позволяет добиться исполнения обязательств по обеспечению населения водой необходимого качества. Для эффективного развития сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в России требуется привлечение частного бизнеса к управлению системами коммунальной инфраструктуры и стимулирование частных инвестиций в их реконструкцию и модернизацию. Достижение этой цели возможно только на основе установленных приоритетов и принципов государственной политики в секторе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Одним из основных правовых методов обеспечения населения чистой водой является установление требований к качеству воды, используемым технологическим системам и производственным процессам. Установление таких требований, способов и форм контроля над их соблюдением является предметом законодательства о техническом регулировании — технических регламентов.

Актуальной задачей представляется разработка нормативов допустимого воздействия на водные объекты, являющаяся в настоящее время одним из основных направлений деятельности Федерального агентства водных ресурсов. До их утверждения в соответствии со статьёй 33 Водного кодекса Российской Федерации (но не позднее 1 января 2015 года) нормирование содержащихся в сбросах сточных или дренажных вод веществ и микроорганизмов осуществляется на основании предельно допустимых концентраций (ПДК) химических веществ, радиоактивных веществ и микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах. Наиболее актуаль-

ной на сегодняшний день проблемой является установление жёстких требований к показателям ПДК и увеличение размеров штрафов за нарушения законодательства в этой области.

Федеральные государственные органы, осуществляющие экологический контроль (в том числе Росприроднадзор) должны быть наделены полномочиями по осуществлению проверок организации и содержания зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения в соответствии с нормами, в том числе ГОСТом 2761-84 "Источники централизованного хозяйственного питьевого водоснабжения" и СанПиН 2.1.4.1175-02 "Гигиенические требования к качеству воды нецентрализованного водоснабжения. Санитарная охрана источников".

Комплексное совершенствование нормативно-правовой и технической базы в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод необходимо осуществлять с учётом лучшей международной практики. К основным программным мероприятиям по созданию и совершенствованию законодательной и нормативно-правовой базы в области улучшения качества водообеспечения населения Российской Федерации относятся:

подготовка законопроектов (технических регламентов) о безопасности питьевой воды, о водоснабжении, о водоотведении;

подготовка федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, в котором найдут отражение вопросы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере;

совершенствование эколого-экономического регулирования.

Требования, предъявляемые к качеству воды и качеству сточных вод, должны стимулировать развитие систем водоочистки, при этом рост платежей предприятий и организаций за сверхнормативное воздействие на водные объекты должен происходить поэтапно и предприятиям-загрязнителям должно быть выгоднее иметь чистые стоки, чем платить штрафы.

Целью осуществления мероприятий по поддержке региональных программ развития водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод субъектов Российской Федерации является модернизация систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод путём осуществления капитальных вложений и реформирования сложившихся в указанной отрасли отношений.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

определение мотивации субъектов Российской Федерации к разработке, финансированию региональных программ и реформированию отрасли;

поддержание модернизации и развития систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод субъектов Российской Федерации;

поддержание модернизации систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;

оснащение объектов социальной инфраструктуры системами доочистки воды.

Региональные программы, на реализацию и поддержку мероприятий которых предусматривается выделение средств федерального бюджета, предполагается отбирать исходя из следующих основных критериев: реализация мероприятий в населённых пунктах, источники водоснабжения которых характеризуются глубокими изменениями экологического состояния, существенно ухудшают здоровье населения или значительно удалены; эффективность вложения средств; использование инновационного отечественного оборудования и материалов; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; качественные характеристики региональной программы по совершенствованию системы управления сектором водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

#### **1. Правительству Российской Федерации:**

1.1. Обеспечить скорейшее принятие государственной программы "Чистая вода", предусмотрев при этом необходимые средства на её финансирование в федеральном законе о федеральном бюджете на 2011 год и последующие годы.

1.2. Проанализировать решения Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, принятые в последний год, по вопросам мониторинга водных объектов, экологической безопасности функционирования Волжско-Камского каскада водохранилищ, экологического аудита. Рассмотреть целесообразность отражения принятых ВЭС предложений в государственной программе "Чистая вода".

1.3. В соответствии с Федеральным законом "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности..." содействовать принятию действенных мер по сокращению промышленного и бытового водопотребления, уменьшению количества сбросов производственных сточных вод в системы канализации и поверхностные водные объекты.

1.4. Предусмотреть финансирование научно-исследовательских работ в области классификации диффузных источников загрязнения по степени их негативного влияния на поверхностные водные объекты, разработки научно обоснованной системы нормирования рассредоточенного стока. Включить первоочередные мероприятия по защите водных объектов и сокращению диффузного стока в состав государственной программы "Чистая вода".

1.5. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

### **2. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

2.1. Ускорить утверждение в соответствии со статьёй 33 Водного кодекса Российской Федерации схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), нормативов допустимого воздействия, учитывающих региональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов, используемых в качестве источников питьевого водоснабжения.

2.2. Содействовать успешной реализации одобренной Правительством Российской Федерации программы по развитию системы Росгидромета в части повышения эффективности мониторинга водных объектов.

2.3. Ускорить разработку нормативных правовых актов по ужесточению санкций к хозяйствующим субъектам за нанесение ущерба окружающей среде, и в первую очередь за загрязнение водных объектов, используемых в качестве источников питьевого водоснабжения.

2.4. Способствовать внедрению прогрессивных методов очистки сточных вод, включая меры экономического стимулирования промышленных предприятий.

### **3. Федеральному агентству водных ресурсов:**

3.1. Ускорить разработку схем комплексного использования и охраны водных объектов и правил использования водохранилищ для целей питьевого водоснабжения с указанием конкретных мер по сокращению диффузного стока в водные объекты.

3.2. Разработать в установленном порядке нормативные документы по проведению мониторинга водных объектов, включая контроль состояния берегов и дна водных объектов.

**Материалы заседания  
Высшего экологического совета  
при Комитете Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии**

*Москва. Государственная Дума. Зал № 304.  
15 декабря 2010 года*

**Вступительное слово  
председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии  
Е. А. Туголукова**

Уважаемые коллеги, ещё раз позвольте вас поприветствовать в стенах Государственной Думы! Предлагаю начать заседание Высшего экологического совета. В повестке сегодняшнего заседания у нас две темы: "О реализации принципов устойчивого развития на примере Байкальской природной территории" и "О проблемах территориального планирования особо охраняемых природных территорий. Долгосрочная концепция развития".

Прежде чем предоставить слово первому докладчику, хотелось бы отметить, что сегодня много говорится о последовательном переходе Российской Федерации к принципам устойчивого развития. Они, понятно, обозначают сбалансированное решение социально-экономических задач одновременно с сохранением благоприятной окружающей среды и природного ресурсного потенциала в целях его сохранения и удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

Рассматривая развитие Байкальской природной территории в плоскости реализации принципов устойчивого развития, наверное, было бы правильно предусмотреть комплексный подход, ориентированный на долгосрочную перспективу, глубокую структурную перестройку экономики всей Байкальской природной территории на основе перехода к вышеупомянутым принципам устойчивого развития.

Ещё одним из основополагающих элементов и необходимым условием устойчивого развития нашей страны является развитие системы особо охраняемых природных территорий. Государство начиная с 1992 года уделяло ко-



лоссальное внимание этому вопросу. Политика была направлена на создание новых и расширение существующих природных территорий. Не всё проходило гладко, накопились некие проблемы, но я думаю, что именно в этот период, сейчас можно эти проблемы попытаться снять, в том числе путём внесения изменений в законодательство. Уже год мы достаточно плотно обсуждаем внесение поправок в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", активно общаемся со всеми экспертами, которые работают в нашем комитете, и с представителями правительства и администрации президента. Я думаю, что в следующем году мы активизируем эту работу и попытаемся сдвинуть дело с места, внести эти поправки и принять новый закон.

Я уверен, что мои коллеги, сегодняшние докладчики, подробно расскажут о существующих проблемах, мы сегодня будем их обсуждать. Хотелось бы сказать, что Высший экологический совет имеет важное значение в общей системе Государственной Думы, в комитете, сегодняшнее его решение ещё не окончательное, мы можем его доформировать, оно будет вынесено на рассмотрение комитета и получит совершенно официальный статус. Мы будем использовать его как в своей работе, так и разошлём обязательно во все соответствующие ведомства, которые влияют на изменение законодательства.

На этом позвольте своё краткое выступление закончить.

#### **О реализации принципов устойчивого развития на примере Байкальской природной территории**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о реализации принципов устойчивого развития на примере Байкальской природной территории, а также материалы по рассматриваемому вопросу, представленные секциями ВЭС "Экологическое законодательство. Международные договоры в области экологии, охраны окружающей среды" и "Экологическая культура, образование, наука", Высший экологический совет отмечает следующее.

Переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех её регионов с учётом местных особенностей. Важнейшие особенности функционирования Байкальского региона требуют, чтобы при планировании хозяйственной деятельности и управлении учитывались возможные краткосрочные и долгосрочные социальные, экономические и экологические последствия.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р утверждена Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (далее — Стратегия), одними из задач которой являются формирование развитой экономики и комфортной среды обитания человека в субъектах Российской Федерации, расположенных, в частности, на территории Байкальского региона, а также достижение среднероссийского уровня социально-экономического развития. Общее состояние окружающей среды в регионе характеризуется несбалансированностью природопользования.

На Байкальской природной территории (БПТ) выделяются центральная, буферная экологические зоны, экологическая зона атмосферного влияния, расположенные на территориях Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края. Поскольку большая часть Республики Бурятия входит в Байкальскую природную территорию, регламентация хозяйственной деятельности предопределила необходимость строительства в Республике Бурятия более совершенных очистных сооружений, мусоросортировочных станций, внедрения систем оборотного водоснабжения, реконструкции и модернизации промышленного производства, разработки и внедрения экологически безопасных технологий, более высоких требований к размещению и функционированию производительных сил в регионе. Таким образом, именно на хозяйственный комплекс Республики Бурятия ложится наибольшая экологическая нагрузка, связанная с сохранением уникальной экологической системы озера Байкал. На территории Республики Бурятия расположены основные площади бассейна озера Байкал и, как следствие, определён особый режим природопользования. Озеро Байкал и прилегающие экологические системы формируют значительный туристический и рекреационный потенциал Республики Бурятия, реализации которого способствуют создаваемые особые экономические зоны туристско-рекреационного типа. Рекреационное природопользование, хотя и требует введения самых жёстких ограничений антропогенного воздействия на природу, должно рассматриваться как альтернатива другим видам хозяйственной деятельности в Байкальском регионе.

Члены Высшего экологического совета, принимая во внимание так называемый байкальский фактор, полагают, что необходимо применение экологически чистых и высоких технологий при добыче и переработке минерального сырья, лесных и других ресурсов, создание зоны опережающего экономического развития со специальным правовым режимом осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности (налоговые и прочие меры государственной поддержки).

Одним из основных инструментов решения обозначенных экологических проблем на данном этапе могут служить федеральные целевые и региональные экологические программы, позволяющие консолидировать усилия и источники финансирования, увязать по ресурсам и срокам осуществление комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий.

Необходимо ускорить утверждение разработанной Минприроды России федеральной целевой программы "Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011–2020 годы".

В целях экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, внедряющих наилучшие доступные технологии (НДТ) и осуществляющих меры по снижению воздействия на окружающую среду, необходимо ввести меры стимулирующего характера. Государственная поддержка деятельности в целях охраны окружающей среды может осуществляться посредством предоставления налоговых льгот, льгот по иным обязательным неналоговым платежам, субсидий из бюджетов всех уровней.

Для реализации данных предложений необходимо внесение изменений в налоговое законодательство в части освобождения от налогов на имущество, используемое в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду, представления инвестиционных налоговых кредитов, уменьшения налогооблагаемой базы за счёт отнесения расходов на приобретение оборудования, применяемого в целях снижения воздействия на окружающую среду, к материальным расходам; установления налоговых ставок федеральных и региональных налогов с учётом снижения налогового бремени на организации, оказывающие услуги по сбору, сортировке, транспортировке, обезвреживанию, обеззараживанию отходов, на организации, осуществляющие внедрение технологий, приводящих к предотвращению или снижению образования отходов.

Важно отметить существующую проблему правового регулирования в области осуществления полномочий органов государственной власти в отношении трансграничных водных объектов, которые расположены одновременно на территории одного из субъектов Российской Федерации и территории сопредельного государства (например, река Селенга расположена на территории Республики Бурятия и Монголии). Так, пунктом 17 статьи 24 Водного кодекса Российской Федерации (№ 74-ФЗ от 3 июня 2006 года) определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений в части осуществления мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях

двух и более субъектов Российской Федерации. При этом действие данной нормы не распространяется на трансграничные водные объекты, которые расположены одновременно на территории одного из субъектов Российской Федерации и территории сопредельного государства.

Для решения существующей проблемы необходимо внесение соответствующих изменений в Водный кодекс Российской Федерации. Так, комитет ведёт работу над законопроектом № 425485-5 "О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации" (в части распространения полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений на водные объекты, пересекающие государственную границу Российской Федерации).

Наличие трансграничных водных объектов, наиболее крупными из которых является река Селенга (Монголия), вызывает необходимость разработки мер рационального и безопасного использования водных ресурсов совместно с сопредельными государствами, а также создания единых систем мониторинга угроз, связанных с трансграничным переносом воздушных и водных загрязнений из соседних стран, разработки механизмов решения проблем аварийных трансграничных сбросов. Для этого необходимо вести постоянную работу по развитию международного и межрегионального сотрудничества в сфере рационального использования и охраны трансграничных вод.

Эксперты ВЭС отмечают, что существующая государственная система охраны озера Байкал не в полной мере обеспечивает выполнение возложенных на неё функций и имеет ряд недостатков:

несовершенство и неполнота нормативно-правового обеспечения охраны озера Байкал, в том числе отсутствие предусмотренных законодательством основополагающих документов, регламентирующих хозяйственную деятельность и охрану окружающей среды на землях Байкальской природной территории (схем территориального планирования, типовых и индивидуальных правил землепользования и застройки, генеральных планов поселений);

отсутствие на БПТ единой системы государственного надзора и контроля за природопользованием и охраной окружающей среды, недостаточная координация и взаимодействие контрольных органов исполнительной власти;

несовершенство государственной системы мониторинга окружающей среды озера Байкал и сложившееся в последние годы недостаточное материально-техническое обеспечение её функционирования.

Государственный мониторинг экологической системы озера Байкал, базирующийся на ведомственных системах учёта и статистической отчётности, не обеспечен сводом показателей по экологическим зонам БПТ. Аналитическая

база рассредоточена по ведомствам и недостаточно оснащена современным оборудованием.

Не ведётся в полном объёме мониторинг экзогенных геологических процессов на побережье Байкала, вызванных повышением уровня воды после строительства Иркутской ГЭС и значительной амплитудой колебаний этого уровня.

В последние годы сократился объём наблюдений на Байкале, проводимых организациями Росгидромета. Космический мониторинг БПТ, осуществляемый Минприроды России, лишь формируется и не носит системного характера, а потому недостаточно используется органами исполнительной власти и местного самоуправления. Не ведётся мониторинг социально-экономических процессов на Байкальской природной территории. Не используются экономические механизмы для охраны окружающей среды и социально-экономического развития на БПТ.

В развитие положений Федерального закона "Об охране озера Байкал" как на федеральном, так и на региональном уровне приняты соответствующие нормативные правовые акты, однако в нарушение требований федерального законодательства, регулирующего вопросы охраны Байкальской природной территории, не приняты правовые акты:

устанавливающие ширину водоохранной зоны озера Байкал, в связи с чем существует реальная угроза негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на состояние Байкальской природной территории, затруднено осуществление на этой территории государственного контроля и надзора за соблюдением международных норм и правил в области охраны окружающей среды и соответствующего законодательства Российской Федерации;

определяющие назначение территории исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, хотя законом предусмотрено разработать комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов, которых в настоящее время нет в действующем законодательстве, соответственно, отсутствуют правила разработки, утверждения и реализации данных схем.

В целях создания правовых оснований для принятия схемы территориального планирования БПТ нормы закона необходимо привести в соответствие с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами.

Для решения актуальных проблем охраны озера Байкал и социально-экономического развития Байкальской природной территории в настоящее время необходимы:

территориальное планирование, зонирование и планировка центральной экологической зоны БПТ, совпадающей с границами объекта всемирного природного наследия "Озеро Байкал";

реализация лесоустроительных проектов на БПТ;

реализация новых экономических механизмов охраны окружающей среды с учётом эффективного целевого расходования части платежей за негативное воздействие, взимаемых на БПТ;

реализация инфраструктурных инвестиционных проектов по обустройству причальных сооружений на Байкале, сбору подсланевых и сточных вод с судов, сбору и утилизации мусора в местах отдыха;

реализация инфраструктурных проектов транспортного сообщения и электроэнергетики;

поддержка и модернизация внебюджетной деятельности ООПТ;

развитие гидрометеорологической сети наблюдения на БПТ;

модернизация и развитие системы государственного экологического мониторинга экологической системы озера Байкал, создание международного интернет-портала в области охраны озера Байкал.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**1. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

ускорить доработку проекта федерального закона № 425485-5 "О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации" (в части расширения полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений на водные объекты, пересекающие государственную границу Российской Федерации).

**2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Ускорить утверждение федеральной целевой программы "Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011—2020 годы".

2.2. В целях разработки и подписания двустороннего российско-монгольского соглашения по охране и рациональному использованию ресурсов Байкало-Хубсугульской природной территории обеспечить дальнейшее взаимодействие с монгольской стороной.

**3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

3.1. Привести действующую программу государственного экологического мониторинга БПТ в соответствие с действующим законодательством и структурой исполнительных органов государственной власти.

3.2. Разработать и утвердить план модернизации наземной наблюдательной сети государственного экологического мониторинга на Байкальской природной территории.

3.3. В целях обеспечения безопасности туристско-рекреационного и хозяйственного освоения центральной экологической зоны Байкальской природной территории разработать и в 2011–2013 годах реализовать комплексную программу её геологического изучения на комплексной основе.

3.4. Подготовить и представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений в главу 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и главу 26 Уголовного кодекса Российской Федерации", предусматривающий дифференцированные наказания за правонарушения и преступления в области охраны озера Байкал.

3.5. Подготовить проект комплексного плана контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в 2011–2012 годах.

#### **4. Минтранс России:**

рассмотреть вопрос о восстановлении судоходных гидротехнических сооружений, причалов общего пользования, устройств навигационно-гидрографического обеспечения плавания судов в акватории Байкала с обязательным обеспечением пунктами приёма подсланевых вод и твёрдых бытовых отходов и заправочными станциями.

#### **5. Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал:**

активизировать свою работу как единого координационного органа по реализации государственной политики в области охраны озера Байкал в отношении обеспечения статуса озера Байкал как участка всемирного природного наследия.

### **О проблемах территориального планирования особо охраняемых природных территорий. Долгосрочная концепция развития**

Обсудив доклады, представленные на заседании Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, проведённом с участием представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научных кругов и хозяйствующих субъектов, по вопросу о проблемах территориального планирования особо охраняемых природных территорий, Высший экологический совет отмечает следующее.

Российская Федерация является крупнейшим по площади государством в мире. В её границах имеются все основные природные зоны и подзоны умеренного пояса, а значительная протяжённость страны с запада на восток обуславливает огромное ландшафтное, экосистемное и биологическое разнообразие.

В 1995 году Россия ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии, взяв на себя ответственность перед мировым сообществом за сохранение живой природы на 17 миллионах квадратных километров своей территории. Одним из основополагающих элементов и необходимым условием сохранения ландшафтного и биологического разнообразия и устойчивого развития любой страны является создание системы особо охраняемых природных территорий. Очевидно, что без достаточно широкой сети таких территорий, не затронутых хозяйственной деятельностью, невозможно сохранить естественную структуру природных экосистем и ландшафтов, видовой состав отдельных территорий и биологическое разнообразие страны в целом.

Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года № 1155 определено, что сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации в целях обеспечения экологической безопасности и сохранения национального природного наследия народов России. Эта позиция подтверждена и в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

Наиболее значимыми объектами в системе российских особо охраняемых природных территорий являются ООПТ федерального значения, прежде всего государственные природные заповедники (далее — заповедники), национальные парки и государственные природные заказники (далее — заказники), составляющие основу природно-заповедного фонда Российской Федерации.

Территориальное планирование в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации является деятельностью, которая осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе в области развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения, утверждаемые Правительством Российской Федерации.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2008 года № АЖ-П9-1405 федеральные органы исполнительной власти,



органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления приступили к разработке схем территориального планирования. На картах (схемах), содержащихся в соответствующих схемах территориального планирования Российской Федерации, отображаются границы земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также планируемые границы таких земель (пункт 6 статьи 10 Градостроительного кодекса). Согласно пункту 6 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, отображаются границы земель особо охраняемых природных территорий регионального значения. Таким образом, схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения, утверждённые органами государственной власти соответствующего уровня, становятся отправной точкой и необходимой правовой основой для принятия решений в области государственного управления особо охраняемыми природными территориями федерального и регионального значения.

Основной целью схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения является совершенствование и повышение эффективности государственной системы особо охраняемых природных территорий в интересах устойчивого развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, экологической безопасности и сохранения национального природного достояния.

Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий обеспечивают решение следующих задач:

развитие системы ООПТ за счёт создания новых государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы и других категорий ООПТ и повышение эффективности государственного управления в области ООПТ;

заполнение пробелов в географической сети ООПТ за счёт включения репрезентативных эталонных участков всех типичных ландшафтов с полными комплексами характерных для них экосистем;

оптимизация площадей и границ существующих ООПТ для наиболее эффективного решения поставленных перед ними задач;

сохранение ключевых мест обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, охрана которых гарантирует сохранение их жизнеспособных популяций;

охрана ключевых районов размножения, нагула, переживания и так далее ценных видов животных, образующих массовые скопления, для сохранения их популяций на уровне, позволяющем неистощительное использование;

сохранение редких и уникальных природных комплексов и объектов (реликтовых сообществ и экосистем, уникальных геолого-геоморфологических проявлений и так далее);

обеспечение выполнения Россией международных обязательств в части охраны биологического и ландшафтного разнообразия и природного наследия за счёт сохранения территорий, имеющих международное значение — водно-болотных угодий международного значения (рамсарских угодий), ключевых орнитологических территорий, ключевых ботанических территорий;

сохранение туристско-рекреационного потенциала в регионе;

учёт природоохранных аспектов и обеспечение экологического равновесия при осуществлении социально-экономического развития страны и регионов.

Современная сеть ООПТ федерального значения охватывает территорию России неравномерно: в основном они сосредоточены в европейской части, на юге Сибири и Дальнего Востока. В Центральной Сибири и на севере Дальнего Востока ООПТ федерального значения чрезвычайно мало, причём к востоку от Читы функционируют только три национальных парка.

Сеть ООПТ федерального значения недостаточно репрезентативна как с точки зрения представленности этих ООПТ во всех природно-климатических регионах, так и с точки зрения обеспечения наиболее полной представленности на их территориях всего биологического и ландшафтного разнообразия России.

В целом ООПТ федерального значения имеются во всех физико-географических странах, но не более чем в 60 процентах физико-географических провинций, выделяемых на территории России. При этом наименее представлены с физико-географической точки зрения Среднесибирское плато, Якутская котловина и Северо-Восточная Сибирь (где расположены только заповедники с небольшой общей площадью). Кроме того, на ООПТ федерального значения представлено лишь 50 процентов всего ландшафтного разнообразия России.

Система ООПТ федерального значения наиболее развита в тундровой, пустынной и субтропической зонах, а также в горных областях с лугово-лесной, горно-тундровой, лесолуговой высотной поясностью. При этом в тундровой зоне и обеих группах горных областей преобладают заповедники, в пустынной зоне — заказники, а в субтропиках — заказники и национальные парки. Самые низкие показатели полноты системы ООПТ федерального значения отмечаются в горно-пустынной области Дагестана.

Заповедники составляют не более 13 процентов общей площади ООПТ федерального значения в полупустынях и степях, а в полярных пустынях отсутствуют. В лесотундре, в тайге, в зоне широколиственных лесов и лесостепи площадь заповедников составляет от 30 процентов до 75 процентов общей пло-

щади ООПТ федерального значения. В целом роль заповедников в обеспечении географической репрезентативности системы ООПТ федерального значения значительно выше роли национальных парков и заказников.

В отношении растительного покрова следует обратить внимание, что система ООПТ федерального значения наиболее полно охватывает тундровые сообщества, леса и редколесья, а из всех типов зональной растительности менее всего представлено разнообразие степных и гидроморфных типов растительности (например, болот).

Необходимо отметить, что особенно неравномерно и нерепрезентативно представлены в сети ООПТ федерального значения морские акватории. Если в некоторых морях, например в Беринговом, морские участки и морские охраняемые зоны государственных природных заповедников составляют до нескольких процентов акваторий, находящихся под российской юрисдикцией, то в таких важных в отношении ландшафтного и биологического разнообразия и биологических ресурсов морях, как море Лаптевых и Охотское море, морские особо охраняемые участки представлены в лучшем случае узкими полосками охранных зон, примыкающих к берегам наземных ООПТ.

Анализ репрезентативности системы ООПТ федерального значения по отношению к флоре и фауне выявил, что наиболее полно на ООПТ федерального значения представлены млекопитающие (почти 95 процентов всех видов, обитающих в России), амфибии (93 процента) и птицы (86 процентов), а менее всего — сосудистые растения (65 процентов). Однако в отношении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, репрезентативность ООПТ федерального значения явно недостаточна. Существующая система ООПТ федерального значения позволяет обеспечить достаточную охрану менее половины таких видов. Таким образом, очевидна необходимость развития и расширения системы особо охраняемых природных территорий федерального значения в целях сохранения уникального природного наследия и разнообразия России.

В настоящее время Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовило и направило в Правительство Российской Федерации проект Схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года, включающий:

Положение о территориальном планировании Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года;

Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, создание которых планируется осуществить в период до 2020 года. В данный

перечень включены 22 новые ООПТ общей площадью 3 860 910 гектаров (9 государственных природных заповедников общей площадью 1 607 410 гектаров, в том числе морская акватория — 7990 гектаров, и 13 национальных парков общей площадью 2 253 500 гектаров, в том числе морская акватория — 970 гектаров);

Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, территории которых планируется расширить в период до 2020 года. В данный перечень включены 9 существующих ООПТ, общая площадь расширения которых составит 536 920 гектаров, в том числе сухопутная с внутренними пресноводными водоёмами — 525 120 гектаров (9 заповедников, общая площадь расширения которых составит 443 020 гектаров, в том числе 11 800 гектаров — морская акватория, и 1 национальный парк, площадь расширения которого составит 93 900 гектаров);

Перечень государственных природных заповедников, для которых планируется осуществить создание морских охранных зон в период до 2020 года. В данный перечень включены 3 государственных природных заповедника, общая площадь морской акватории, на которой предлагается установить режим охранных зон заповедников, составляет 1173 тысячи гектаров;

мероприятия по реализации территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года.

Признавая безусловную важность проделанной Минприроды России работы, необходимо отметить следующее.

1. В Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года включены только государственные природные заповедники и национальные парки. При этом в данной схеме не запланировано создание национального парка "Земля леопарда", хотя это предусмотрено Стратегией сохранения амурского тигра в России, утверждённой распоряжением Минприроды России от 2 июля 2010 года № 25-р и решением Правительства Российской Федерации (пункт 1 Протокола выездного совещания под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С. Б. Иванова от 29 августа 2010 года, город Владивосток).

2. В Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года не включены государственные природные заказники. Согласно статье 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации создание новой ООПТ любой категории возможно лишь после включения её в Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерально-

го значения, не допускается принятие органами государственной власти решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путём выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования. Учитывая это, следует отметить, что в соответствии с предложенной Минприроды России Схемой территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года создание государственных природных заказников и памятников природы в период 2011–2020 годов невозможно. Вместе с тем для сохранения ключевых мест обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, а также особо ценных объектов животного мира наиболее часто создаются государственные природные заказники.

3. В Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года включены также морские охранные зоны для трёх государственных природных заповедников. Согласно нормам Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", а также Земельного кодекса Российской Федерации охранные зоны не являются ООПТ и не могут быть включены в Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения. При этом охранные зоны могут отображаться в схемах территориального планирования Российской Федерации как зоны с особыми условиями использования территорий согласно части 6 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В связи с изложенным Высший экологический совет **рекомендует:**

**Правительству Российской Федерации:**

поручить Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

1. Включить в Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, создание которых планируется осуществить в период до 2020 года, национальный парк "Земля леопарда".

2. Включить в Схему территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года государственные природные заказники.

3. Привести в соответствие с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" и Земельным кодексом Российской Федерации положения Схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития ООПТ федерального значения, касающиеся морских охранных зон.

## СОДЕРЖАНИЕ

Е. А. Туголуков. Вступительное слово .....	3
Материалы "круглого стола" на тему "Перспективы развития и внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых" .....	4
Материалы "круглого стола" на тему "Программа комплексного освоения месторождений — надёжная база для развития территорий (на примере Программы комплексного освоения месторождений ЯНАО и севера Красноярского края до 2020 года)" .....	18
Материалы парламентских слушаний на тему "О законодательном обеспечении мер, гарантирующих безопасность среды обитания человека" .....	29
Материалы "круглого стола" на тему "Совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей модернизацию и содержание рыбопромыслового флота с целью обеспечения эффективного развития рыбопромышленного комплекса Российской Федерации" .....	41
Материалы "круглого стола" на тему "Законодательное обеспечение выполнения Российской Федерацией международных обязательств по охране Балтийского моря (Конвенция ХЕЛКОМ)" .....	55
Материалы "круглого стола" на тему "Актуальные проблемы обеспечения экологической безопасности при добыче, транспортировке и хранении нефти и продуктов её переработки" .....	64
Материалы парламентских слушаний на тему "Правовые основы использования добровольной лесной сертификации для обеспечения легальности экспорта и импорта лесоматериалов и продукции их переработки" .....	76
Материалы парламентских слушаний на тему "О законодательном регулировании вопросов обращения с упаковочными отходами" .....	92
Материалы "круглого стола" на тему "Об исполнении поручений Президента Российской Федерации по итогам состоявшегося 27 мая 2010 года заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды" ...	102
Материалы парламентских слушаний на тему "Совершенствование законодательства в сфере обеспечения населения чистой водой" .....	121
Материалы "круглого стола" на тему "Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности: законы и их реализация" .....	127

Материалы парламентских слушаний на тему "Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров" .....	145
Материалы парламентских слушаний на тему "Законодательное обеспечение защиты морей от нефтяного загрязнения" .....	157
Материалы парламентских слушаний на тему "Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение" .....	168
Материалы парламентских слушаний на тему "О проблемах правового регулирования, организации, охраны и использования дендрологических парков и ботанических садов на территории Российской Федерации" .....	178
Материалы "круглого стола" на тему "Экологические проблемы при проектировании и строительстве автомобильных дорог федерального значения и их решение" .....	186
Материалы заседания Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 15 марта 2010 года .....	209
Материалы заседания Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 7 июня 2010 года .....	220
Материалы заседания Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 13 сентября 2010 года .....	237
Материалы заседания Высшего экологического совета при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 15 декабря 2010 года .....	256

**Современные проблемы российского законодательства  
в сфере природопользования и экологии:  
стратегия преодоления**

*По материалам парламентских слушаний и "круглых столов"  
за 2010 год*

Обработка текста и подготовка оригинал-макета выполнены  
редакционным отделом  
Управления документационного и информационного обеспечения  
Аппарата Государственной Думы

---

Подписано в печать 09.07.2010  
Формат 70x100/16. Печ. л. 17. Уч.-изд. л. 22,1. Тираж 500 экз. Зак. 249

---

Отпечатано с оригинал-макета в ЗАО "Гриф и К"  
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а