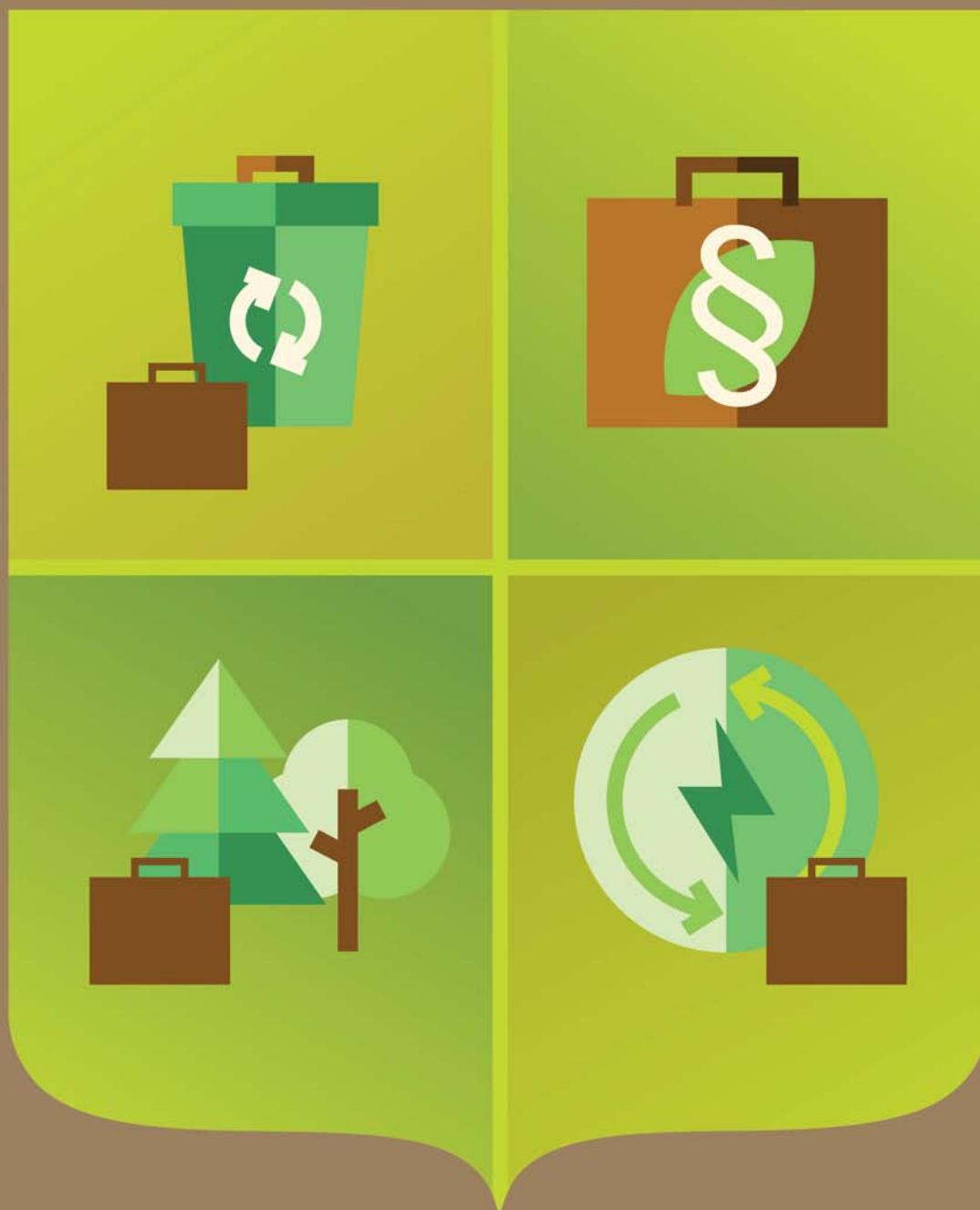


март 2018 № 70



**BELLONA**

[www.bellona.ru](http://www.bellona.ru)

Полный PDF-архив журнала  
читайте на [bellona.ru](http://bellona.ru)

12+

# ЭКОЛОГИЯ и право

ENVIRONMENT & RIGHTS

## УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

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

## Генеральный директор:

Александр Никитин

## Исполнительный директор:

Артем Алексеев

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

### Главный редактор:

Ангелина Давыдова

### Тематические редакторы:

Артем Алексеев, Павел Моисеев

### Выпускающий редактор:

Александра Солохина

### Литературный редактор:

Елена Веревкина

### Юрист:

Павел Моисеев

### Корректора:

Елена Веревкина

### Дизайн и верстка:

Ксения Вахрушева

### Художник:

Вячеслав Шилов

Адрес редакции и издателя:

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

Электронная почта: mail@bellona.ru

Our address:

59, Suworovsky Prospect, St.Petersburg,  
191015, Russia

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

Сдано в печать 29.03.2018

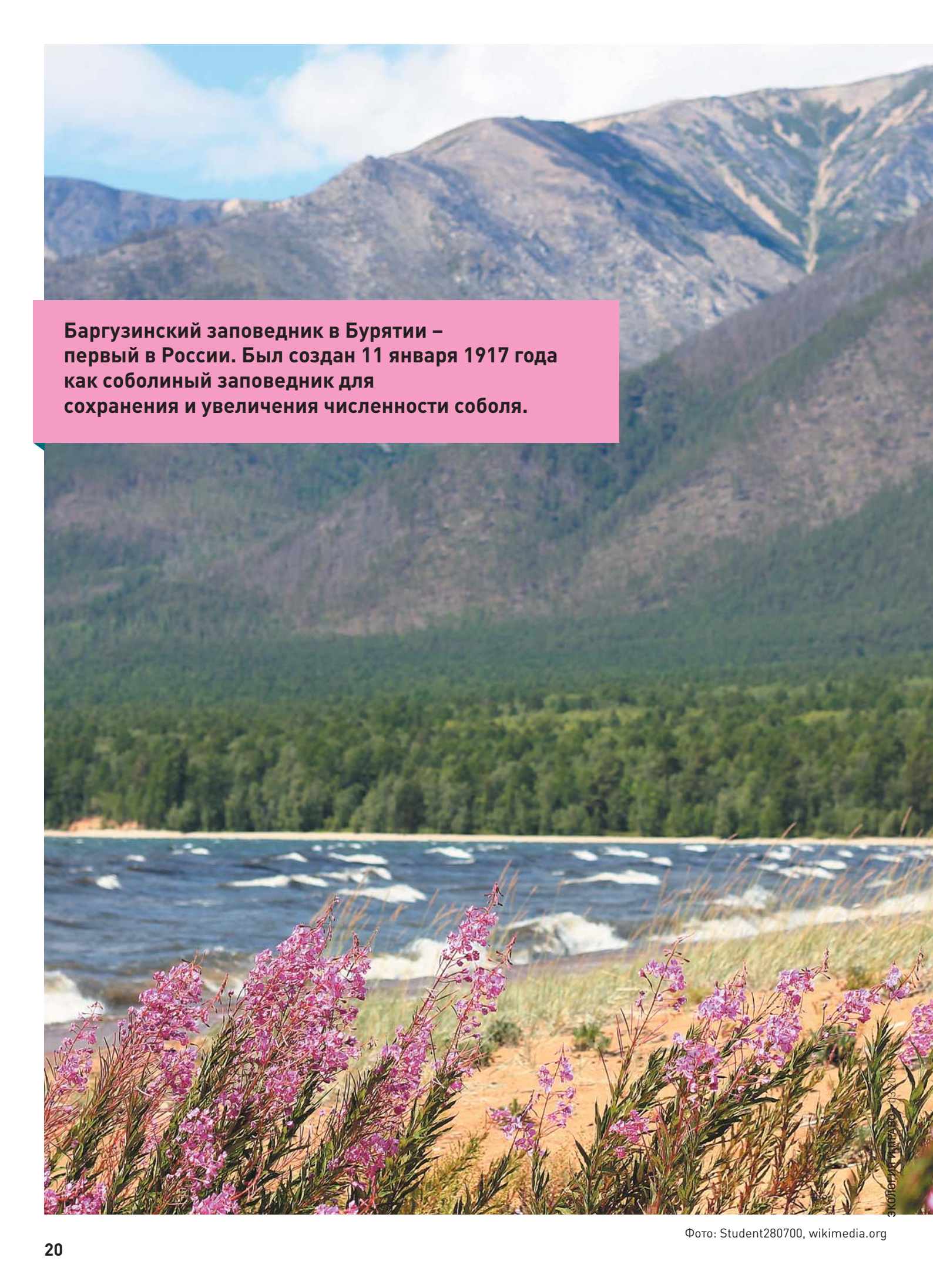
Тираж 999 экз.

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

## СОДЕРЖАНИЕ

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





**Баргузинский заповедник в Бурятии – первый в России. Был создан 11 января 1917 года как соболиный заповедник для сохранения и увеличения численности соболя.**





# Законы заповедной зоны

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

МИХАИЛ КРЕЙНДЛИН, Гринпис России

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

## **Природная ценность или коммерческий ресурс?**

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

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

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

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

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

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

## **Общие проблемы ООПТ**

Среди общих проблем ООПТ можно выделить несколько основных.

Во-первых, это *законодательные проблемы*:

– отсутствие в федеральном законодательстве порядка охраны ООПТ и отсутствие в большинстве регионов зако-

нотательных норм, восполняющих этот пробел;

- неопределенность законодательных норм, определяющих режим охраны ООПТ (кроме заповедников и национальных парков);

- неопределенность норм, связанных с резервированием земельных участков на ООПТ;

- недостаточная проработанность законодательных норм, обеспечивающих права государственных инспекторов по охране окружающей среды на ООПТ регионального значения;

- отсутствие четкого законодательного установления возможности наделяния полномочиями по государственному надзору в сфере организации и функционирования ООПТ регионального значения государственных бюджетных учреждений;

- попытки ослабления законодательной защиты ООПТ.

Во-вторых, это *проблемы управления*:

- отсутствие надлежащего обеспечения природоохранными органами многих субъектов РФ эффективного контроля за состоянием ООПТ регионального значения;

- отсутствие специализированных структур управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима);

- отсутствие документов на ООПТ (положений, паспортов), невнесение ООПТ в сведения государственного кадастра недвижимости и неучет ООПТ или их режима в документах территориального планирования, материалах лесоустрой-

над задачами обеспечения сохранности ООПТ;

- невыполнение планов по развитию сети ООПТ;

- ослабление кадрового состава – как на уровне органов управления, так и на уровне руководства конкретных территорий.

### **Законодательный маятник**

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

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

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

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

Почти 40 тысяч граждан потребовали отказаться от принятия этого законопроекта<sup>1</sup> и в результате он принят не был.

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

Следующий пример. 21 октября 2015 года Госдума приняла в первом чтении проект Федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который фактически отменял возможность изъятия земель заповедников и национальных парков<sup>2</sup>.

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

Однако уже в декабре 2015 года Госдума попыталась внести в этот законопроект пункт, разрешающий изменение границ национального парка «Югид ва» с целью добычи золота (ранее его добычу запретил Верховный Суд по иску Гринпис России). После того как граждане России вступились за парк<sup>3</sup>, это решение также не прошло<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

сановникам участков из заповедных территорий:

- во-первых, через вандализм – участок сначала можно тем или иным образом повредить (например, устроить на нем лесной пожар), а потом изъять из ООПТ под расчистку, застройку или добычу полезных ископаемых;

- во-вторых, через фальсификацию документов – всегда можно найти «экспертов», которые за вознаграждение или под

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

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

<sup>3</sup> См.: [https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.campaign.id=46448&ea.client.id=1863&ea.tracking.id=news\\_0210](https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.campaign.id=46448&ea.client.id=1863&ea.tracking.id=news_0210).

<sup>4</sup> См.: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/02-10-nazpark>.

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



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

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

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

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

Гринпис обратился к сторонникам с предложением голосовать против этого законопроекта на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)<sup>6</sup>. И люди так активно принялись голосовать «против», что лоббистам застройки заповедников пришлось подключить

специальную программу-робота, которая начала накручивать голоса «за»<sup>7</sup>.

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

Показателен и такой пример – касающийся поправок к упомянутому проекту Федерального закона № 826412-6. Согласно представленным поправкам земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и Земельным кодексом Российской Федерации.

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

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

Гринпис России организовал сбор подписей под обращением к президенту против принятия этого законопроекта<sup>8</sup>. После того как лично президенту было передано более 15 тысяч подписей граждан, Минприроды внесло изменения в поправки, исключая возможность приватизации земель заповедников<sup>9</sup>.

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

### **Общественный контроль**

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

Из всего вышесказанного также следует, что существующая система управ-

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

К таким же выводам пришла и Генеральная прокуратура РФ после многочисленных проверок ООПТ в разных регионах в прошлом году.

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

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

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

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

<sup>6</sup> См.: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/10-26-oopt>.

<sup>7</sup> См.: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/11-01-oopt>.

<sup>8</sup> См.: [https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.client.id=1863&ea.campaign.id=80138&ea.tracking.id=news\\_1109&utm\\_source=site&utm\\_medium=news&utm\\_campaign=private\\_areas&utm\\_content=news\\_0911](https://act.greenpeace.org/ea-action/action?ea.client.id=1863&ea.campaign.id=80138&ea.tracking.id=news_1109&utm_source=site&utm_medium=news&utm_campaign=private_areas&utm_content=news_0911).

<sup>9</sup> См.: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2017/oopt-1206>.