



Ассоциация по охране окружающей среды «Охрана природы»

Юридический адрес: 125130, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 27, кв. 27
Почтовый адрес: 125040, Москва, а/я 47 Ассоциация «Охрана природы»

✉ info@earthtouches.me

🌐 www.earthtouches.me

Исх. № 25/114
от 5 мая 2025 г.

Директору АНО Центр содействия
природоохранным инициативам «Экология»

О. А. Ульяновой

Уважаемая Ольга Александровна!

Направляем проект предложений к резолюции XVI Международного форума «Экология» (Приложение). Окончательные предложения будут сформированы после проведения форума с учетом его результатов.

Просим обратить особое внимание на следующие предложения:

- о необходимости внесения в рамках федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» в законодательство РФ полного запрета изъятия земель государственных природных заповедников и национальных парков, размещения на их территориях объектов, противоречащих их задачам, либо причиняющих значительный вред природным комплексам в целях исполнения поручения Президента от 31.01.2014 № Пр-210 в полном объеме (см. раздел 7.1.);
- о недопустимости принятия законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов, так как такое строительство приведет к росту эрозии, угрозы оползней, селовых потоков и лавин (см. раздел 9.1.).

Надеемся, что предлагаемые рекомендации будут учтены при подготовке резолюции форума и найдут отражение в российском законодательстве и национальном проекте «Экологическое благополучие» на 2025–2030 годы.

О Вашем решении просим сообщить.

Приложение: Предложения к резолюции XVI Международного форума «Экология» (проект), на 36 стр.

С уважением,

Исполнительный директор
Ассоциации «Охрана природы»

В. А. Чупров

Предложения к резолюции XVI Международного форума «Экология»

(проект)

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Международный экологический диалог;
2. Климатическая политика и низкоуглеродная экономика;
3. Экологизация отраслей промышленности:
 - a. Агропромышленный комплекс;
 - b. Нефтяная промышленность;
 - c. Транспорт.
4. Экономика замкнутого цикла;
5. Оздоровление и сохранение водных объектов;
6. Ликвидация накопленного вреда;
7. Сохранение биологического разнообразия и развитие ООПТ;
8. Развитие устойчивого туризма;
9. Управление лесным хозяйством;
10. Экология городской среды;
11. Общие предложения к национальному проекту «Экологическое благополучие»

1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ

1.1. Выполнение целей Куньминско-Монреальской рамочной программы в рамках Конвенции о биологическом разнообразии.

В 2022 году мировым сообществом, включая Россию, была одобрена [Куньминско-Монреальская рамочная программа, принятая на 15 сессии Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии](#) под председательство КНР. Программа была поддержана в [совместном заявлении](#) Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия. Программа предполагает в качестве одной из задач *«Обеспечение и создание условий к 2030 году для эффективного сохранения и управления не менее чем 30% наземными, внутренневодными, прибрежными и морскими районами, особенно районами, имеющими особо важное значение для сохранения биоразнообразия и экосистемных функций и услуг, посредством экологически репрезентативных, хорошо взаимосвязанных и справедливо руководимых систем охраняемых районов и других эффективных природоохранных мер на порайонной основе»*. Для нашей страны выполнение этой задачи возможно при условии придания охранного статуса малонарушенным лесным территориям.

Предложения:

- МИД России и Минприроды России подготовить и разместить в публичном доступе информацию о динамике выполнения целей Куньминско-Монреальской рамочной программы в рамках Конвенции о биологическом разнообразии в части создания к 2030 году условий для эффективного сохранения и управления не менее чем 30% наземными, внутренневодными, прибрежными и морскими районами, особенно районами, имеющими особо важное значение для сохранения биоразнообразия и экосистемных функций и услуг, посредством экологически репрезентативных, хорошо взаимосвязанных и справедливо руководимых систем охраняемых районов (включая планы развития сети ООПТ России);

- Минприроды России рассмотреть идею придания статуса защитных лесов и/или особо охраняемых природных территорий для малонарушенных лесных территорий Российской Федерации в рамках выполнения целей Куньминско-Монреальской рамочной программы в рамках Конвенции о биологическом разнообразии.

2. КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: АДАПТАЦИЯ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА И НИЗКОУГЛЕРОДНАЯ ЭКОНОМИКА

2.1. Разработка и публикация Плана мероприятий (операционный план) реализации стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов (План).

План является рабочим документом для реализации Стратегии низкоуглеродного развития (отв. разработчик Министерство экономического развития). Пока План или его последние редакции не находится в публичном доступе. При этом общественное понимание и рекомендации к климатической политике и реализации низкоуглеродной стратегии невозможны в отсутствие этого Плана в публичном доступе.

Предложение:

- Министерству экономического развития Российской Федерации сообщить о статусе разработки и датах принятия и публикации Плана мероприятий (операционный план) реализации стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов.

2.2. Внедрение технологии крышной фотовольтаики (крышных и фасадных солнечных электростанций) для целей адаптации энергетических систем к волнам жары.

В последние годы энергосистемы многих регионов испытывают дополнительные нагрузки, связанные с продолжительностью волн жары за счет повышенного спроса для кондиционирования и вентилирования зданий. Вместе с ростом потерь в сетях и падением КПД тепловых станций это осложняет решение проблемы возможного дефицита мощности за счет межрегиональных перетоков. Одним из решений проблемы являются крышные и фасадные солнечные электростанции — технологические решения с использованием так называемого *бенефит-ориентированного* подхода, на который нацеливает Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2021 года № 3052-р). В соответствии с этой стратегией, необходима реализация мер, в том числе *«по стимулированию оснащения зданий установками, использующими и производящими возобновляемую энергию за счет фотоэлектрических панелей для выработки электроэнергии»*. В соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ от 13 мая 2021 года № 267 «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата», *бенефит-ориентированный* подход — это использование возможностей для экономического развития субъектов РФ и отдельных отраслей экономики, возникающих в связи с изменениями климата, в том числе в связи с увеличением гелиоэнергетического потенциала во время волн жары. Технология крышной фотовольтаики хорошо зарекомендовала себя на мировом уровне и состоялась в таких странах, как Китай, где значительная часть всех мощностей солнечной энергетики представлена технологией крышной фотовольтаики.

Предложение:

Правительству РФ, Государственной Думе инициировать изменения в следующих нормативно-правовых актах:

- пункт 1 части 1 статьи 166 Жилищного кодекса РФ «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме» изложить в следующей редакции: «ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, а также монтаж и подключение к общедомовым приборам учета электроэнергии сетевых солнечных электростанций для целей электроснабжения энергопринимающих устройств, относящихся к общедомовому имуществу, с возможностью их использования в качестве объекта микрогенерации»;

- дополнить пункт 9а) Правил установления требований энергетической эффективности для зданий, строений, сооружений (утв. Постановлением Правительства РФ N 1628 от 27 сентября 2021 г.) следующим абзацем: *«оборудование (при условии технической возможности) крыши и фасадов сетевыми солнечными электростанциями для выработки электроэнергии для общедомовых нужд с возможностью использования этих электростанций в качестве объекта микрогенерации»;*

- дополнить пункт 9б) Правил установления требований энергетической эффективности для зданий, строений, сооружений (утв. Постановлением Правительства РФ N 1628 от 27 сентября 2021 г.) следующим абзацем: *«оборудование (при условии технической возможности) крыши и фасадов сетевыми солнечными электростанциями для выработки электроэнергии для общедомовых нужд с возможностью использования этих электростанций в качестве объекта микрогенерации»;*

- изменить п. 16 Раздела IV Требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений (утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 17 ноября 2017 г. N 1550/пр), изложив этот пункт в следующей редакции: *«С 1 января 2023 года для проектируемых, реконструируемых, капитально ремонтируемых зданий, строений, сооружений, включая многоквартирные дома, при наличии технической возможности и технико-экономического обоснования устанавливать в инженерные системы зданий, строений, сооружений возобновляемые и альтернативные источники энергии и вторичных энергоресурсов, определенные в ГОСТ Р 54531-2011 «Нетрадиционные технологии. Возобновляемые и альтернативные источники энергии. Термины и определения», принятом и введенном в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 ноября 2011 года N 610-ст <1>, при этом обеспечивая удельное поступление энергетических ресурсов от указанных источников в инженерные системы зданий, строений, сооружений не менее 10 кВт*ч/м³ в год — с 1 января 2023 года и не менее 20 кВт*ч/м³ в год — с 1 января 2028 года»;*

- исключить из Федерального закона от 26 марта 2003 года N 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и других соответствующих нормативно-правовых актов ограничение в виде возможности электроснабжения от объекта микрогенерации не более чем одного помещения в здании, в том числе входящего в состав общего имущества МКД, и увеличить максимальную мощность для подачи в сеть для целей продажи электрической энергии от объектов микрогенерации с 15 кВт до 150 кВт.

2.3. Внедрение технологии крышных и фасадных солнечных электростанций для целей развития электрозарядной инфраструктуры.

В соответствии с Концепцией по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 (утв. распоряжением Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р), в стране к 2030 году должно быть введено свыше 14000 публичных электрозарядных станций, в том числе свыше 5700 быстрых электрозарядных станций. В соответствии с Техническими характеристиками оборудования

стационарной автомобильной зарядной станции публичного доступа, обеспечивающей возможность быстрой зарядки электрического автомобильного транспорта (утв. приказом Минпромторга России N 1776 от 29 апреля 2022 г.), присоединяемая мощность быстрой электростанции должна составлять не менее 149 кВт. Таким образом, суммарная пиковая потребляемая мощность только быстрых электростанций может составить свыше 800 МВт. Для ряда регионов и объединенных энергосистем, например, ОЭС Юга обеспечение этой мощности может представлять сложности. Частичным решением проблемы может стать оборудование электростанций объектами ВИЭ, в том числе солнечными электростанциями и (или) ветроэлектростанциями, снабженными химическими накопителями электроэнергии, которые могут обеспечивать необходимую мощность в пиковые часы электропотребления.

Предложение:

- Минпромторгу России внести изменения в Технические характеристики оборудования стационарной автомобильной зарядной станции публичного доступа, обеспечивающей возможность быстрой зарядки электрического автомобильного транспорта (утв. приказом Минпромторга России N 1776 от 29 апреля 2022 г.) дополнив пункт 4 подпунктом следующего содержания: *«при наличии технической возможности солнечные электростанции и (или) ветроэлектрические станции с накопителями энергии, обеспечивающими дополнительную мощность для работы зарядной станции с возможностью работы этих электростанций в режиме объектов микрогенерации и продажи избыточной электроэнергии, получаемой от этих электростанций, в сеть».*

2.4. Внедрение технологий биоэнергетики на основе отходов лесной промышленности, коммунального, сельского хозяйства и пищевой промышленности

Объем первичной энергии, который на сегодня обеспечивают технологии на основе грамотной утилизации отходов лесной промышленности, коммунального, сельского хозяйства и пищевой промышленности составляет менее 1 млн т у. т. (без учета дровяного топлива для печного отопления), и при масштабировании этих технологий этот объем может быть увеличен до 10 млн т у. т., что составляет порядка 1% первичной энергии, производимой для внутреннего рынка. Утилизация даже такого относительно невысокого потенциала требует значительных усилий, так как рынок биоэнергетики развит слабо. При этом рассматриваемые технологии имеют мультипликативный эффект в решении социальных и экологических проблем.

Предложение:

Правительству РФ, профильным министерствам и ведомствам предусмотреть внедрение технологий биоэнергетики в рамках [разрабатываемого национального проекта «Технологическое обеспечение биоэкономики»](#), в том числе:

- производство биотоплива (биокеросина) за счет утилизации отходов растительных масел и животного жира (0,15–0,2 млн т в год), объем которых достаточен для удовлетворения спроса РФ по обеспечению международных авиaperелетов (с 2027–2030 гг.) с использованием биокеросина в соответствии с рекомендациями Международной организации гражданской авиации (ИКАО);

- утилизация отходов лесоперерабатывающего комплекса (порядка 6 млн т у. т. в год) за счет технологий брикетирования и энергетической утилизации с получением товарного тепла и электроэнергии;

- утилизация биогаза полигонов твердых коммунальных отходов (порядка 4 млрд м³ в год) в том числе через стимулирование за счет реализации получаемой электроэнергии на розничных рынках ВИЭ;

- утилизация биогаза, получаемого на основе илового осадка очистных сооружений коммунальных стоков (порядка 0,4 млрд м³ в год);
- утилизация биогаза, получаемого на основе отходов агропромышленного комплекса (порядка 0,3 млрд м³ в год).

2.5. Обеспечение свободного доступа к питьевой воде в розлив (без упаковки) в местах общего пользования для целей адаптации урбанизированных территорий к волнам жары.

Доступ к питьевой воде в волны жары — важное условие для сохранения жизни и здоровья граждан.

Предложение:

- Министерству транспорта, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства, а также региональным органам власти обеспечить население свободным доступом к чистой и бесплатной питьевой воде в розлив без упаковки (питьевой фонтанчик или пурифаер — стационарный аппарат очистки и раздачи горячей и холодной воды со встроенным фильтром) в волны жары в местах общего пользования (общественные здания, объекты транспортной инфраструктуры и т. д.).

3. ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Агропромышленный комплекс

3.1. Решение проблемы загрязнения водных объектов побочными продуктами животноводства

Распространенной проблемой, сопровождающей деятельность животноводческих комплексов, особенно крупных, являются риски, возникающие при эксплуатации так называемых лагун — открытых хранилищ побочных продуктов животноводства (навоза и помета, далее — ППЖ) для их долговременной выдержки. Такие открытые хранилища могут переполняться, разрушаться, терять гидроизоляцию. Эти риски, особенно при нарушении технологии, часто реализуются. Кроме того, технология открытого долговременного хранения ППЖ всегда сопровождается загрязнением воздуха, которое снижает качество жизни жителей, проживающих рядом. Решением проблемы является постепенный переход от технологии долговременной выдержки в лагунах к технологии компостирования и анаэробного сбраживания (в последнем случае с получением товарной тепловой и электрической энергии, а также органических удобрений). Альтернативные долговременной выдержке технологии позволяют не только снижать риски загрязнения водных объектов, но и улучшать качество атмосферного воздуха, создавать новые рабочие места и производственные цепочки, повышать капитализацию предприятий, внедряющих такие технологии, а также получать органические удобрения и снижать парниковые выбросы.

Предложение:

Правительству РФ обеспечить

- стимулирование рынка органических удобрений, получаемых за счет анаэробного сбраживания ППЖ через максимально полное следование Стратегии развития производства органической продукции в РФ до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ № 1788-р от 4 июля 2023 г.) в части поддержки производителей органических удобрений, к которым относятся компании, эксплуатирующие биогазовые технологии на основе отходов АПК;

- субсидирование технологии анаэробного сбраживания с получением товарного биогаза как транспортного топлива и для целей получения товарной электроэнергии с реализацией на розничных рынках ВИЭ на льготных условиях;
- увеличение допустимого объема производства электрической энергии (мощности) генерирующими объектами, функционирующими на основе использования ВИЭ (включая биогаз), для целей реализации на розничном рынке с нынешних 5% совокупного прогнозного объема потерь территориальных сетевых организаций до 20% прогнозного объема таких потерь;
- исключение долговременной выдержки ППЖ в лагунах из перечня наилучших доступных технологий в соответствии с Информационно-техническим справочником наилучших доступных технологий «Интенсивное разведение свиней» (далее — ИТС НДТ 41–2023);
- включение в список наилучших доступных технологий (ИТС НДТ 41-2023) технологии анаэробного сбраживания в газовых метантенках с получением товарной тепловой и электрической энергии;
- использование высвобождающихся в результате списания задолженностей субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам РФ из федерального бюджета, средств (Пр-616, п.11 г) на финансирование инфраструктурных проектов, связанных с развитием технологий компостирования и анаэробного сбраживания ППЖ;
- создание специальной системы мониторинга состояния водных объектов вблизи лагун.

Нефтяная промышленность

3.2. Страхование экологических рисков, связанных с деятельностью судовых компаний, в части требований Кодекса торгового мореплавания РФ (КТМ) и требований экологического законодательства.

После аварии с танкером в Азовском море в 2007 году суд трактовал вопрос страхования исключительно в рамках требований КТМ (ограничение размера и перечня получателей страховой выплаты), в то время как эти две отрасли права не поглощают, а взаимодополняют друг друга при определении размера компенсации.

Предложение:

Росприроднадзору при истребовании от компаний-судовладельцев компенсации экологического вреда вследствие нефтеразлива в декабре 2024 г. основываться как на требованиях КТМ, так и на требованиях экологического законодательства.

3.3. Совершенствование системы гарантии компенсации экологического вреда и вреда здоровью и имуществу граждан и юридических лиц в результате нефтеразливов с нефтеналивных судов в море в полном объеме в случае максимального расчетного объема разлива нефтепродуктов.

Покрытие ответственности, связанной с ущербом от загрязнения нефтепродуктами регламентируется статьями [320](#) и [323](#) Кодекса торгового мореплавания РФ. В соответствии с этими статьями, собственник судна, зарегистрированного в Российской Федерации и перевозящего в качестве груза более чем 2 000 тонн нефти, должен для покрытия своей ответственности за ущерб от загрязнения осуществить страхование или предоставить иное финансовое обеспечение ответственности на сумму, равную пределу его ответственности за ущерб от загрязнения в соответствии. Собственник судна имеет право ограничить свою

ответственность по отношению к одному инциденту общей суммой, исчисляемой в 4,51 миллиона расчетных единиц для судна вместимостью не более чем 5 000. Для судна вместимостью более чем 5 000 добавляется 631 расчетная единица за каждую последующую единицу вместимости при условии, если общая сумма ни в коем случае не превышает 89,77 миллиона расчетных единиц. Таким образом, в случае с танкерами «Волгонефть», два из которых потерпели крушение в Керченском проливе в декабре 2024 г., ответственность судовладельца ограничена в пределах примерно **0,6 млрд рублей**. При этом в случае максимального расчетного объема разлива нефтепродуктов для нефтеналивных самоходных судов (к которым относятся танкеры «Волгонефть»), исходя из максимального объема нефтеразлива, равного половине объема 2-х смежных танков максимального объема, или порядка 500 тонн нефти или нефтепродуктов, размер экологического вреда только водным объектам (Азовское и Черное море) в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды», составит при минимальном значении коэффициента длительности негативного воздействия порядка **1,7 млрд рублей** (в случае если весь объем нефти или нефтепродуктов останется в окружающей среде). Фактически размер экологического вреда в произошедшей в 2024 году аварии был оценен Росприроднадзором в сумму свыше **35 млрд рублей и 49 млрд рублей** для танкеров «Волгонефть-239» и «Волгонефть-212» соответственно.

Владелец танкера «Волгонефть-212» — Общество с ограниченной ответственностью «КАМА ШИППИНГ» имеет уставной капитал в размере 10 000 рублей. Доход компании в 2023 году составил 0,301 млрд рублей, расходы — 0,315 млрд рублей. Таким образом, есть основания полагать, что компания может не иметь достаточных собственных средств для компенсации экологического вреда (в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды») даже в случае расчетного максимального разлива нефтепродуктов.

Предложение:

- Минтрансу России рассмотреть вопрос о формировании института крупных морских перевозчиков, которые обеспечивают солидарную финансовую ответственность небольших судовладельцев для обеспечения гарантии компенсации ущерба в результате загрязнения как в соответствии со ст. 316 Кодекса торгового мореплавания РФ, так и компенсации экологического вреда полном объеме в соответствии с федеральными законами «Об охране окружающей среды», «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;

- Минприроды России рассмотреть вопрос о создании специального страхового фонда за счёт отчислений компаний, осуществляющих добычу, хранение и перевозку нефти на водных объектах Российской Федерации, с целью финансового обеспечения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с разливами нефти и нефтепродуктов, а также предотвращения загрязнения окружающей природной среды нефтью и нефтепродуктами.

3.4. Ограничение эксплуатации танкеров типа «Волгонефть».

Танкеры типа «Волгонефть» имеют повышенные риски при плавании в море.

Предложение:

- Минтрансу России ввести запрет на эксплуатацию танкеров типа «Волгонефть» (проект 1577) в море.

3.5. Включение в состав планов предотвращения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов разделов по спасению животных.

Требования к содержанию плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов регламентируются Правилами организации мероприятий по предупреждению

и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2366) (далее — Правилами). Кроме того, Положением о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (утв. приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157) (далее — Положением) определяются мероприятия, проводимые органами управления и силами функциональной подсистемы по организации работ по предупреждению и ликвидации нефтеразливов. Однако ни Правила, ни Положение не содержат требования наличия разделов или мероприятий по спасению животных (в первую очередь птиц и морских млекопитающих). Это ведет к ситуации, при которой работу по спасению животных ложится в основном на волонтерское сообщество, где может не хватать экспертизы и ресурсов для организации такой работы.

Предложение:

- Правительству РФ, Государственной Думе внести соответствующие изменения в нормативную базу, регламентирующую состав планов ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, требование наличия разделов и мероприятий по спасению животных, в том числе в перечень мероприятий, проводимых в режиме чрезвычайной ситуации в соответствии с подпунктом 3) пункта 21 Положения и в перечень требований к содержанию плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в пункте 3 раздела II Правил.

3.6. О необходимости расширения на уровне федерального законодательства перечня объектов, для которых разрабатываются планы ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, требуемых на уровне законодательства РФ, за счет федерального, региональных (для акваторий морей) и объектовых (для морских портов) планов ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов.

Нормативная база, регламентирующая вопросы необходимости наличия региональных планов предотвращения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (далее — ПЛАРН) основана на следующих НПА:

1) [Статья 22²](#) Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» и [статья 16¹](#) Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», в соответствии с которыми организации, осуществляющие эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведение буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при транспортировке и хранении нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе (далее — эксплуатирующие организации), утверждают свои планы предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. Требования этих статей в части наличия ПЛАРНов не распространяются на морские порты, федеральный и региональные (для акваторий морей) ПЛАРНы.

2) Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2366 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»), регламентируют вопросы, относящиеся к ПЛАРН в соответствии со [статьей 22²](#) Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» и [статьей 16¹](#) Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Правила также не распространяются на морские порты и не регламентируют

федеральный и региональные ПЛАРНЫ. Правила содержат отсылочную норму (пп. 38, 39 Правил), что в случае, если разлив нефти и нефтепродуктов произошел в объеме, превышающем максимально расчетный, указанный в ПЛАРН организации (объекта), и не позволяющем обеспечить его устранение на основе этого ПЛАРН, эксплуатирующая организация обращается в Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) в целях привлечения дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС для осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. Росморречфлот, в свою очередь, в части своей компетенции привлекает дополнительные силы и средства единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая в свою очередь регламентируется Положением о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (утв. приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157).

3) Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 года N 794), в соответствии с п. 4 которого федеральными органами исполнительной власти создаются функциональные подсистемы единой системы для организации работ в области защиты населения и территорий от ЧС в сфере деятельности этих органов. Минтранс России (Росморречфлот), в соответствии с этим положением, отвечает за организацию работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности.

4) Положение о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (утв. приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157), в соответствии с которым одной из задач функциональной подсистемы является разработка, согласование, утверждение и реализация регионального плана по предупреждению и ЛРН всех морских акваторий. Разработкой региональных ПЛАРНов занимается ФГБУ «Морспасслужба», согласованием — Росморречфлот.

Несмотря на отсутствие сквозного требования наличия федерального и региональных ПЛАРНов на уровне профильного законодательства региональные ПЛАРНЫ для акваторий морей де-факто существуют, как это например следует из письма Минтранса от 20 января 2025 г. за № Д5/1438–ПГ, в соответствии с которым *планируется проверка наличия нарушений исполнения региональных планов предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов для акваторий Черного и Азовского морей после окончания работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации по результатам работы Комиссии и результатам следственных действий.*

Тем не менее отсутствие сквозного и прямого требования ПЛАРН для рассматриваемых случаев на уровне федерального законодательства создает правовую неопределенность в отношении необходимости ПЛАРНов федерального, регионального уровней, а также ПЛАРНов для морских портов.

Предложение:

- Правительству РФ, Государственной Думе внести в соответствующие нормативно-правовые акты, в том числе в [статью 22²](#) Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», [статью 16¹](#) Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2366 соответствующие дополнения с целью формирования перечня планов ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов в соответствии с п. 19. Положения о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов

независимо от их ведомственной и национальной принадлежности, утвержденных приказом приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157.

3.7. О размещении в публичном доступе планов предотвращения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов.

Планы предотвращения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов являются ключевым инструментом для мобилизации и эффективного использования сил средств в случае нефтеразливов. Разработка, согласование, утверждение и реализация этих планов регламентируется Положением о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (утв. приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157) (далее — Положение). К сожалению, в Положении не закреплено требование публичной доступности планов регионального (для акваторий морей) и федерального уровня. Отсутствие прозрачности и понимания зон ответственности при ликвидации разливов нефти снижает эффективность реализуемых мероприятий.

Об этом могут косвенно свидетельствовать поручения о разработке отдельных планов для ликвидации последствий нефтеразлива в Керченском проливе: первый был дан 15 декабря 2024 г. руководителем рабочей группы для координации работы по ликвидации последствий чрезвычайного происшествия с танкерами в акватории Черного моря со сроком исполнения 23 декабря 2024 г., второй был дан руководителем правительственной комиссии по ликвидации последствий разлива нефтепродуктов в Керченском проливе со сроком исполнения 15 января 2025 г. При этом планы, которые были разработаны в соответствии с этими поручениями, также не находятся в публичном доступе.

Предложение:

- Правительству РФ внести соответствующие дополнения в Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2366 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»), с целью обеспечить публичный доступ к региональным планам предотвращения ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов для всех акваторий;

- Минтрансу России внести соответствующие дополнения в Положение о функциональной подсистеме организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности (утв. приказом Минтранса России от 30 мая 2019 года N 157) с целью обеспечить публичный доступ к региональным планам предотвращения ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов для всех акваторий.

Транспорт

3.8. Решение проблемы загрязнения нефтепродуктами в результате порывов на промысловых нефтепроводах.

В стране не решена проблема порывов на промысловых нефтепроводах. По данным нефтяных компаний, каждый год происходят порядка 10 тысяч разгерметизаций нефтепроводов, в результате чего страдают в том числе водные объекты. В подавляющем большинстве случаев эти порывы связаны с коррозией стенок нефтепроводов. Компании, эксплуатирующие нефтепроводы, поставлены в такие условия, при которых им легче эксплуатировать нефтепроводы до их выхода из строя, продлевая сроки их эксплуатации неограниченное

количество раз, и затем компенсировать экологический вред, наступающий в результате нефтеразливов, чем предотвращать аварии за счет своевременной диагностики и ремонта. По [данным Росгидромета за 2023 год](#), в устье реки Печора фиксировалось загрязнение нефтепродуктами на уровне 2-6 ПДК, в некоторых створах реки Енисей — 1-4 ПДК, на ряде участков реки Обь — 7–12 ПДК. Такое превышение может быть связано с порывами на промышленных нефтепроводах.

Предложения:

Правительству РФ и Государственной Думе

- ввести на уровне федерального законодательства обязательное требование трубной диагностики (ультразвуковая, магнитная диагностика и др.) и отбраковки трубопроводов по итогам такой диагностики;
- обеспечить введение на уровне законодательства ограничение количества продлений сроков эксплуатации нефтепроводов сверх паспортного срока эксплуатации с возможностью разового продления этого срока.

3.9. Решение проблемы эксплуатации транспортных средств на гусеничном ходу, нарушающих почвенно-растительный покров вне дорог, имеющих твердое дорожное покрытие, путем введения соответствующих запретов в первую очередь для Арктической зоны РФ.

В настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует прямой запрет на использование тяжелой гусеничной и другой тяжелой механизированной техники в тундре в бесснежный период вне дорог с твердым покрытием. Это ведет к деградации почвенного покрова без возможности самовосстановление в течение долгого времени. При этом альтернативы такому транспорту есть.

Предложения:

- Правительству РФ, Государственной Думе в целях охраны земель, расположенных в зонах тундры и лесотундры, ввести ограничение эксплуатация транспортных средств на гусеничном ходу, нарушающих почвенно-растительный покров, с разрешением движения таких транспортных средств только в пределах дорог, имеющих твердое дорожное покрытие, или движения вне дорог при условии наличия устойчивого снежного покрова, за исключением случаев применения транспортных средств при аварийно-спасательных работах и в чрезвычайных ситуациях.

4. ПЕРЕХОД К ЭКОНОМИКЕ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 поручено формирование экономики замкнутого цикла, включая, в том числе сокращение захоронения твердых коммунальных отходов минимум на 50%. Такое радикальное сокращения поступления ТКО на захоронение может быть достигнуто только за счет беспрекословного исполнения приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами (технологического и биологического происхождения), а также на общепризнанных принципах экономики замкнутого цикла.

При таком подходе материалы и товары используются с максимально возможной ценностью как можно дольше и эффективнее, образование отходов и загрязнения и токсичность устраняются, вторичные ресурсы и сырье возвращаются в технологические и биологические циклы, а природные экосистемы восстанавливаются. В экономике замкнутого цикла товары, упаковка и материалы поддерживаются в обращении максимально долго посредством таких процессов, как проектирование с упором на долговечность, техническое обслуживание, многократное использование, перераспределение, восстановление и ремонт, материальная

переработка и компостирование. В ее основе также лежит переход к возобновляемым источникам энергии и материалам. Изменение продукта на стадии проектирования — важнейшая часть экономики замкнутого цикла для уменьшения количества будущих отходов, устранения опасных химических веществ в продукте и предотвращения загрязнения окружающей среды. Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» должен быть направлен на трансформацию производства для смещения баланса в сторону выполнения принципов предотвращения и минимизации образования отходов, которые должны стать выгоднее для хозяйствующих субъектов и населения, чем линейная модель «извлек из экосистемы—произвел—использовал—выбросил».

Захоронение и сжигание (в любых формах), накопление смешанных отходов не отвечают модели циклической поставки и поэтому должны иметь самые большие финансовые издержки для хозяйствующих субъектов и населения.

4.1. Решение проблемы в области правового регулирования обращения с твердыми коммунальными отходами.

На территории Российской Федерации фактически не соблюдается (не реализуется) последовательность приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами (далее – иерархия), закреплённых в 2014 году в п. 2 ст. 3 Закона об отходах:

- максимальное использование исходного сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов.

Именно последовательная реализация приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами является системообразующим элементом «мусорной» реформы и ведущей предпосылкой для перехода к экономике замкнутого цикла, так как позволяет предотвращать образование отходов и вовлекать максимальное количество утильных компонентов ТКО в оборот в качестве вторичного сырья. Это особенно актуально для такого региона как г. Москва, где высокие объемы образования ТКО сочетаются с низкими возможностями их утилизации методом полигонного захоронения. Однако для двух приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами («максимальное использование исходных сырья и материалов» и «предотвращение образования отходов») в федеральных и региональных нормативных правовых актах так и не закреплены механизмы их реализации (отсутствуют целевые мероприятия и целевые показатели).

Не находит должного нормативного правового отражения на федеральном и региональном уровнях и третье в иерархии приоритетное направление государственной политики — «сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования».

На региональном уровне целевые показатели развития отрасли противоречат приоритетам государственной политики. Так, целевые показатели, утвержденные регионами в территориальных схемах обращения с отходами, сводятся к трём наименее приоритетным направлениям (обработка, утилизация и обезвреживание) и в то же время не содержат целевых показателей по первым трём в иерархии приоритетам государственной политики (максимальное использование сырья и материалов, предотвращение образования отходов, сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования).

Предложение:

- Правительству РФ рассмотреть вопрос о внесении дополнений в статью 8.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации частью 15, предусматривающей административную ответственность глав ФОИВов, регулирующих обращение с отходами, и глав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в полномочия которых входит регулирование обращения с отходами, за разработку и утверждение нормативных правовых актов, не соответствующих требованиям, утвержденным Постановлением Правительства РФ, о соответствии разрабатываемых нормативных правовых актов в сфере обращения с отходами приоритетным направлениям государственной политики в области обращения с отходами (п.2. ст.3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), а именно наложение административного штрафа в размере от 1 миллиона до 2 миллионов рублей или административный арест на срок до 15 суток;
- Правительству РФ, Государственной Думе рассмотреть вопрос о включении в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» норму, устанавливающую запрет на оборот на территории Российской Федерации товаров, тары и упаковки немедицинского назначения, которые не могут быть выделены и изъяты из общего потока отходов производства и потребления (в ходе раздельного накопления отходов и их сортировки на объектах обработки), не могут быть отправлены на материальную утилизацию, а также имеют многоразовые альтернативы. Перечень товаров, тары и упаковки немедицинского назначения, на которые будет распространяться предлагаемая к принятию законодательная норма, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики Российской Федерации и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с отходами производства и потребления и утверждается Постановлением Правительства РФ;
- Правительству РФ, Государственной Думе рассмотреть вопрос об исключении из абзаца седьмого статьи 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (содержащего определение термина «утилизация») слова «а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизация)»;
- Правительству РФ поддержать проект Концепции по минимизации образования отходов в [версии, разработанной Российским экологическим оператором](#).

4.2. Внедрение системы взимания платы за вывоз ТКО по факту их образования.

В части взимания платы за вывоз ТКО в российских судах рассматриваются многочисленные иски от ТСЖ, малого и среднего бизнеса, граждан в связи с требованием оплаты вывоза мусора по факту, а не по нормативу, каким бы обоснованным ни был такой норматив. Так, только в Санкт-Петербурге рассматривается около 300 исковых заявлений с требованием пересмотреть Типовой договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами. Аналогичные судебные разбирательства проходят в каждом субъекте Российской Федерации.

Договор на оказание услуг по обращению с ТКО заключается в соответствии с типовым договором в рамках правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1156 от 12.11.2016. При этом типовый договор на оказание услуг по обращению с ТКО может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями (пункт 5 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ). Возможность коммерческого учета ТКО исходя из объема его образования, а не по нормативу относится к положениям, зафиксированным в Правилах коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ N 505 от 3 июня 2016 г. (далее — Правила учета ТКО). Согласно подпункту «а» пункта 5 Правил учета ТКО, коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из:

- нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема;
- количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Определением Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2021 по делу № 305-ЭС21-54 был зафиксирован правовой подход о том, что при заключении с региональным оператором договора на оказание услуг по обращению с ТКО собственник ТКО вправе выбрать один из двух способов коммерческого учета: исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема, либо исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО (пункты 5 и 6 Правил учета ТКО). Аналогичные судебные решения выносятся в большинстве случаев оспаривания хозяйствующими субъектами своего права оплаты за вывоз ТКО по факту их образования.

К сожалению, на сегодня право на коммерческий учет ТКО исходя из фактического количества и объема контейнеров для накопления ТКО можно реализовать только через судебные решения. Однако даже эта возможность была ограничена. В качестве меры реагирования на массовые судебные решения, которые предоставляют хозяйствующим субъектам право на коммерческий учет ТКО исходя из фактического количества и объема контейнеров для накопления ТКО, Правительством РФ было принято Постановление от 26 августа 2023 г. № 1390 «О порядке определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, внесении изменений в Правила направления субъектам Российской Федерации и рассмотрения ими рекомендаций Российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым были зафиксированы табличные значения образования ТКО и введен мораторий на переход к оплате за вывоз ТКО по факту их образования при наличии судебного решения о переходе к оплате по факту образования на 18 месяцев со дня вступления такого судебного решения в силу. Это постановление фактически исключает экономическое стимулирование снижения объема образования отходов, которое возможно через:

- мотивацию и вовлечение граждан в раздельное накопление отходов,
- снижение образования отходов как таковых на уровне домохозяйств,

а также не способствует снижению социального напряжения, которое связано с проведением мусорной реформы. Необходимость внедрения оплаты по факту образования ТКО подтверждается социологическими опросами. По мнению россиян, повысить вовлеченность населения в экологические практики прежде всего позволят материальные стимулы, в частности, льготы на ЖКХ и общественный транспорт (45% опрошенных респондентов).¹

Предложение:

- внедрять в практику региональных операторов плату за вывоз ТКО по факту образования, в том числе через учет наличия договоров на вывоз вторичного сырья, кухонных измельчителей пищевых отходов и т. д.

4.3. Создание условий для повторного использования изделий.

Продление срока службы товара замедляет скорость оборота материальных ресурсов в экономике, сокращая тем самым темпы добычи ресурсов и способствуя сохранению природных

¹ Экологическая ситуация в России: мониторинг Источник: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ehkoaktivizm-vovlechnost-motivaciya-potencial>

систем и сокращению образования новых отходов при сохранении и даже увеличении количества рабочих мест в таких секторах, как ремонт товаров. Продление срока службы товара также оказывает поддержку гражданам и домохозяйствам с низким уровнем дохода.

Предложения Правительству РФ обеспечить:

- внедрение стимулирующих мер для сбора у хозяйствующих субъектов и населения бытовой техники, текстиля, мебели и иных крупногабаритных или опасных компонентов твердых коммунальных отходов (ТКО) для их последующего ремонта и восстановления;
- предоставление налогового вычета или бюджетной субсидии при восстановлении транспортных средств по истечении срока их полезного использования на сумму затрат на их восстановление, если при этом не произошло снижения уровня безопасности транспортного средства;
- внедрение стимулирующих механизмов (снижение НДС, отмена НДС, бюджетные субсидии, оплата из средств экологического сбора, включение в реестр утилизаторов) для предприятий, организующих сбор, ремонт и повторное использование предметов одежды, обуви и их аксессуаров, а также для предприятий, передающих одежду, пригодную для повторного использования с целью благотворительности;
- введение правового механизма, предусматривающего размещение емкостей для раздельного накопления текстильных изделий, обуви и аксессуаров на контейнерных площадках регионального оператора;
- введение запрета на обезвреживание или энергетическую утилизацию предметов одежды, обуви и аксессуаров;
- увеличение доли изделий, подлежащих ремонту, за счет обеспечения возможности такого ремонта на этапе проектирования; предоставление потребителям гарантии ремонта, а также информирование покупателей о вариантах ремонта при покупке товаров;
- установление срока службы изделия с его потенциальным увеличением, в который предприятие-изготовитель должно обеспечивать произведенное изделие запасными частями, например, по праву на ремонт, где производители должны иметь запчасти в течение семи-десяти лет с обязанностью их доставки предприятию по ремонту в разумный срок, а информация о способах выполнения ремонтных работ должна быть предоставлена специалистам по ремонту или находиться в общем доступе;
- финансовое стимулирование, включая введение налоговых льгот для потребителей при осуществлении ремонта изделий (ремонт должен стать выгоднее покупки новой вещи).

4.4. Создание условий для совместного потребления.

Совместное потребление снижает спрос на первичные материальные ресурсы с одновременным созданием новых рабочих мест в новых секторах экономики, например, службы каршеринга, цифровые платформы для обслуживания совместного потребления и т. д., а также обеспечивает доступность услуг и предметов потребления для населения с низким достатком, например, мебель для студентов или молодых семей.

Предложение Правительству РФ:

- обеспечить поддержку компаний в области предоставления услуг по совместному потреблению.

4.5. Рациональное использование продуктов питания для уменьшения образования пищевых отходов.

Уменьшение объема образующихся пищевых отходов обеспечивает повышение доли вторичного сырья в раздельном сборе отходов, снижает климатическую нагрузку в результате снижения метанирования отходов, попадающих на полигоны. Кроме этого, это дает социальный эффект в виде поддержки граждан и домохозяйств с низким уровнем дохода.

Предложения:

Правительству РФ и Государственной Думе обеспечить

- изменение статуса продуктов питания, пригодных для употребления, но не предназначенных для реализации по текущим санитарным нормам, что даст возможность передачи их в фудшеринг;
- принятие поправок в Налоговый кодекс РФ, предусматривающих выведение из налоговой базы НДС и налога на прибыль товаров, передаваемых в фудшеринг;
- создание льготных условий для организаций, безвозмездно передающих продукты питания с истекающим сроком годности;
- стимулирование предприятий общественного питания и розничной торговли в деятельности фудшеринга;
- внесение поправок в Гражданский кодекс РФ о приеме оферты со стороны получателей продуктов питания в рамках фудшеринга;
- развитие технологических платформ, обеспечивающих рост количества участников и мобильность в распределении продуктов питания;
- включение показателя по предотвращению образования пищевых отходов как части отчетности субъектов предпринимательства;
- стимулирование локализации производства с целью сокращения потерь в цепочке поставок;
- стимулирование субъектов предпринимательской деятельности путем более низкой оплаты за вывоз раздельно накопленных отходов с оплатой по факту их образования.

4.6. Рациональное использование отходов органического происхождения путем возврата в окружающую среду в виде органических удобрений.

Органические отходы, такие как отходы продуктов питания, органическая часть смета уличного не содержат загрязняющих веществ и должны безопасно возвращаться в почву в виде органических удобрений.

Предложения:

- создание условий для промышленного симбиоза предприятий пищевой промышленности, субъектов сельскохозяйственного предпринимательства и предприятий по обращению с отходами: компостирование, производство удобрений, производство биогаза и пр.;
- создание условий для придомового раздельного накопления пищевых отходов и их передачу на предприятия по компостированию;

- создание условий для внедрения кухонных измельчителей в домохозяйствах при наличии технологии анаэробного сбраживания иловых осадков на очистных сооружениях с последующей товарной утилизацией тепловой и электрической энергии;
- ведение учета по фактическому образованию отходов по их массе с уменьшением тарифа на вывоз раздельно собранных пищевых и других фракций отходов;
- определение видов промышленно компостируемой пластмассы, не оказывающих негативного влияния на качество компоста;
- стимулирование внедрения в практику, там, где это возможно, жилищно-коммунального хозяйства принципа разведения систем водоотведения в многоквартирных домах с выделением канализационных сточных вод, богатых азотом и фосфором, и бытовых сточных вод, которые не содержат критически важные азот и фосфор. При поступлении на очистные сооружения из канализационного потока производится извлечение азота и фосфора для передачи предприятиям химического комплекса;
- введение нормы, предусматривающей при строительстве новых и реконструкции существующих очистных сооружений строительство установок по производству биогаза из осадков сточных вод очистных сооружений с последующей обязательной энергетической утилизацией произведенного газа;
- введение нормы, предусматривающей, что при проведении работ по благоустройству территорий населенных мест, производить сбор органической части смета — листьев, веток, щепы и прочее — в отдельный поток с последующим направлением на компостирование или измельчение с выходом готовой продукции в виде компоста или мульчи для предприятий благоустройства.

4.7. Проблема комплексов по переработке отходов (КПО).

До 2030 г. планируют реализовать 113 инвестиционных проектов, в рамках которых при участии Российского экологического оператора будет построено 316 предприятий, специализирующихся на обращении с твердыми коммунальными отходами. На эти цели выделяется порядка 300 млрд руб., из которых 270 млрд – сумма инвестиций в указанное строительство со стороны ППК РЭО. У этой инициативы имеется ряд существенных проблем:

- 1) Понятие «Комплекс по переработке отходов» не закреплено в НПА нашей страны.
- 2) Из рассмотрения свода правил СП 320.1325800.2017 «Проектирование, эксплуатация и рекультивация полигонов твердых бытовых отходов» следует, что современный полигон ТКО в Российской Федерации должен иметь в своем составе:
 - участок размещения отходов;
 - участок для размещения цеха по обработке (сортировке) отходов;
 - участок дробления крупногабаритных отходов (КГО);
 - участок компостирования;
 - административно-хозяйственная зона;
 - инженерные сооружения и коммуникации для жизнеобеспечения полигона и экологической безопасности;
 - инженерные системы и сооружения сбора и утилизации биогаза;
 - сооружения для дезинфекции транспорта;
 - очистные сооружения фильтрационных вод;
 - участок радиационного контроля за отходами, включая: рамку или портативный детектор радиационного автоматизированного контроля; место углубленного радиационного обследования; площадку для отстоя техники с фоном, превышающим требования норм радиационной безопасности.

При этом те же самые элементы входят в состав КПО. То есть стандартный полигон теперь просто называется КПО. Можно предположить, что такая подмена понятий производится для того, чтобы ввести руководство страны и население в заблуждение в вопросе строительства и эксплуатации подобных объектов по всей стране.

3) Эксплуатация уже сейчас КПО сопровождается многочисленными нарушениями. Например, при эксплуатации КПО «Юг» в Московской области с сентября 2022 года по декабрь 2022 года постами наблюдения зафиксировано 476 превышений предельно допустимых максимально разовых концентраций (ПДКм.р.) в атмосферном воздухе по сероводороду. С января 2023 года по 18 июля 2023 года постами наблюдения зафиксировано 61 превышений ПДКм.р. по сероводороду, 1 превышение по диоксиду азота, 1 превышение по оксиду углерода. При этом КПО «Юг» был введен в эксплуатацию без системы дегазации и очистки фильтрата. Аналогичные жалобы поступают от граждан, проживающих вблизи других подобных комплексов.

Предложение:

- Минприроды России совместно с ППК РЭО при принятии решения о строительстве и инвестициях в КПО принимать во внимание высшие приоритеты госполитики и оценивать перспективные потоки ТКО на КПО с учетом этих приоритетов.

5. ОЗДОРОВЛЕНИЕ И СОХРАНЕНИЕ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

5.1. Запрет одноразового пластика на Байкальской природной территории.

Широкое применение не перерабатываемых товаров, тары и упаковки, произведенных преимущественно из полимерных материалов не ограничено даже в экологически чистых районах и на особо охраняемых природных территориях таких, например, как Байкальская природная территория. По данным экспедиций, которые с 2017 года проводятся на озере Байкал, в центральной зоне (юг острова Ольхон, Большое Голоустное, дельта Селенги) образуется крупное пятно микропластика аналогичное Большому мусорному пятну в Тихом океане. Концентрация микропластика в центральной зоне может быть в 10 раз выше, чем в других точках. Микропластик делится на волокна (источник — одежда) и кусочки (источник — бытовая упаковка). Волокон больше всего на севере, а кусочков — на юге озера. Вероятно, это связано с их гидродинамикой. Пластик присутствует везде и обнаруживается даже на глубине нескольких сотен метров. В среднем количество пластика на Байкале увеличивается. При этом есть зависимость от осадков: пластик появляется в водоеме не сразу, а скапливается на прибрежных акваториях.

Для сохранения и оздоровления уникальной экосистемы озера Байкал принять законодательное регулирование по запрету пластика на озере Байкал. 29 июня 2022 года в первом чтении был принят проект федерального закона № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в части ограничения отдельных видов деятельности на Байкальской природной территории)».

Предложение:

- ввести законодательный запрет в Центральной и Буферной экологических зонах Байкальской природной территории: посуды, столовых приборов и иных товаров одноразового применения, сделанных из полимерных и комбинированных (с использованием полимерных) материалов, исключив использование в качестве альтернативы запрещаемым товарам, таре и упаковке одноразовые товары, тару и упаковку из иных материалов.

5.2. Защита озера Байкал от загрязнения фосфорсодержащими моющими средствами.

27 января 2022 года был принят в первом чтении проект федерального закона № 62502-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в части защиты озера Байкал от загрязнения фосфатсодержащими средствами)». Запрет фосфорсодержащих моющих средств на Байкале критически важен для сохранения уникальной экосистемы озера, так как фосфор — элемент, способствующий эвтрофикации. Для сохранения и оздоровления уникальной экосистемы озера Байкал необходимо принять законодательное регулирование по защите озера Байкал от загрязнения фосфатсодержащими средствами.

Предложение:

- ввести на федеральном уровне законодательный запрет розничной продажи и использования при оказании услуг общественного питания и гостиничных услуг синтетических моющих средств и продукции (товаров) бытовой химии с большим содержанием фосфатов и фосфанатов в Центральной и Буферной экологических зонах Байкальской природной территории.

5.3. Решение проблемы отсутствия или недоступности коммунальных очистных сооружений на малонаселенных территориях, ведущей к диффузному загрязнению вод в результате сброса коммунальных стоков на рельеф.

Во многих населенных пунктах, особенно на малонаселенных территориях существует проблема отсутствия или труднодоступности очистных сооружений. Как результат, существует практика сброса на рельеф коммунальных стоков, включая отходов жизнедеятельности, что ведет к загрязнению поверхностных и грунтовых вод.

Предложения:

- оборудование населенных пунктов, не располагающих системами очистки коммунальных стоков, такими системами;

- там где необходимо, создание эффективной логистической системы по вывозу коммунальных стоков на очистные сооружения, а также системы мониторинга за транспортировкой и утилизацией таких коммунальных стоков. Очистные сооружения для отдельных домохозяйств и населенных пунктов на малонаселенной территории должны быть или доступны по цене, или устанавливаться за счет бюджета;

- использование высвобождающихся в результате списания задолженностей субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам РФ из федерального бюджета, средств (в соответствии с поручением Президента Пр-616, п. 11 г) на финансирование инфраструктурных проектов, связанных с созданием систем очистки коммунальных стоков в населенных пунктах, не оборудованных такими системами, или на создание логистических систем по вывозу коммунальных стоков на очистные сооружения.

6. ЛИКВИДАЦИЯ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА

6.1. Ликвидация бесхозных нефтяных скважин как объектов накопленного вреда.

В отношении разведочных буровых скважин как ликвидированных, так и не ликвидированных, могут возникать ситуации, при которых они становятся источниками загрязнения окружающей среды. При этом, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27

декабря 2023 г. № 2335, не ликвидированные скважины, даже если они загрязняют окружающую среду, не могут быть отнесены к объектам накопленного вреда.

Предложение:

- внести изменения в определение критериев объектов накопленного вреда окружающей среде, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2023 г. №2335, для целей включения в федеральную программу ликвидации объектов накопленного вреда бесхозных нефтяных скважин.

7. СОХРАНЕНИЕ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ И РАЗВИТИЕ ООПТ

7.1. Введение полного запрета изъятия земель государственных природных заповедников и национальных парков, размещения на их территориях объектов, противоречащих их задачам, либо причиняющих значительный вред природным комплексам в целях исполнения поручения Президента от 31.01.2014 № Пр-210, а также прекращение попыток изъятия земель, ослабления режима ООПТ федерального уровня и природных территорий, имеющих международное значение, с целью вовлечения их в хозяйственный оборот.

Наблюдается рост попыток изъятия земель, ослабления режима ООПТ, в том числе наиболее ценных объектов природного наследия с целью вовлечения их в хозяйственный оборот, а также попытки на разных уровнях ослабления законодательной защиты ООПТ.

Ярким примером являются продолжающиеся скандальные попытки строительства дополнительного въезда в г. Королев по территории национального парка «Лосиный остров».

Еще одним примером является инициатива Минприроды России по изданию [проекта постановления правительства](#) об исключении из перечня нормативных правовых актов, на которые не распространяются требования статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях», постановления Правительства РФ от 10 августа 1993 г. N 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» и постановления Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 года N 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации», что предельно затруднит осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования ООПТ на территориях значительной части государственных природных заповедников и национальных парков, а также существенно ослабит их правовую защиту, что, в свою очередь, может привести реализации на их территориях различных природоразрушительных видов хозяйственной деятельности.

Предложения:

- внести в рамках федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» в законодательство РФ полный запрет изъятия земель государственных природных заповедников и национальных парков, размещения на их территориях объектов, противоречащих их задачам, либо причиняющих значительный вред природным комплексам в целях исполнения поручения Президента от 31.01.2014 № Пр-210 в полном объеме;

- внести в законодательство РФ нормы, устанавливающие статус, порядок установления, режим охраны и использования природных территорий, имеющих международное значение (в частности, объекты всемирного природного наследия ЮНЕСКО и водно-болотные угодья, имеющие международное значение в соответствии с Рамсарской конвенцией);

- ускорить приведение положений об ООПТ федерального значения в соответствии с требованиями действующего законодательства;

- отказаться от планов реконструкции и строительства дополнительного въезда в Королев через национальный парк «Лосиный остров» и разработать предложения по решению транспортных проблем г. Королев, не затрагивающие национальный парк, в соответствии с поручением Президента РФ от 12 февраля 2025 года № Пр-292;

- для обеспечения сохранения целостности наиболее ценных объектов природного наследия ввести запрет реализации планов экономической и иной деятельности на территориях ООПТ, наиболее важных для сохранения биологического разнообразия (изъятия земель, добычи полезных ископаемых, строительства дорог и туристической инфраструктуры):

-- Кавказский государственный природный биосферный заповедник, а также прилегающие территории Сочинского национального парка и Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника;

-- национальный парк «Самарская лука»;

-- национальный парк «Югд ва»;

-- природный парк «Волго-Ахтубинская пойма», включенный в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО;

– Сихотэ-Алинский государственный природный биосферный заповедник и его охранная зона.

- исключить из проекта постановления Правительства Российской Федерации, «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467», нормы, касающиеся постановления Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» (пункт 675 Перечня) и постановления Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации» (пункт 956 Перечня), и продлить возможность применения указанных постановлений при осуществлении государственного контроля после 1 сентября 2025 года.

7.2. Прекращение попыток изъятия земель, ослабления режима ООПТ регионального и местного уровня с целью вовлечения их в хозяйственный оборот, реализации программ благоустройства и инфраструктурных проектов, ведущих к деградации охраняемых природных территорий.

Массовые случаи необоснованного изъятия земель ООПТ регионального значения отмечены Генеральной прокуратурой РФ². Примером может служить законопроект 693961-8, внесенный Ставропольской краевой думой, предусматривающий широкие полномочия региональных властей по упразднению и изменению границ ООПТ регионального и местного значения. После резкой критики со стороны экспертного сообщества, Общественной палаты РФ, граждан, законопроект был отклонен Думой.

Еще одним примером, который может потенциально повлиять на границы и режим ООПТ в России, является принятие закона «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве», в соответствии с которым природно-исторические парки, заказники, памятники природы в Москве были преобразованы в особо охраняемые зелёные территории (ООЗТ). В отличие от ООПТ, на ООЗТ можно строить дороги и парковки, прокладывать трубопроводы, линии электропередач, возводить капитальные объекты. Распоряжением Правительства Москвы от 27.12.2024 № 3160-р все 146 ООПТ регионального значения Москвы преобразованы в ООЗТ.

В Москве и других городах реализуются программы благоустройства на территориях природных парков, которые идут вразрез с целями создания ООПТ. В рамках программ по благоустройству ведутся работы, предполагающие вырубку значительного количества деревьев с сокращением площади, занятой зелеными насаждениями. Очередной территорией, где планируется такое благоустройство, является природно-исторический парк «Москворецкий»,

² <https://t.me/greenserpent/21042?single>

где ранее располагался включенный в его территорию заказник «Крылатские холмы», что вызывает крайне негативный и широкий общественный резонанс. Жители города опасаются повторения ситуации с программами благоустройства природно-исторического парка «Битцевский лес», лесопарков «Кусково» и «Покровское-Стрешнево», где по планам благоустройства экосистемы этих территорий не смогут выполнять целевые природоохранные функции, для которых создавались эти природные территории. С аналогичной проблемой сталкиваются жители других городов.

Предложения:

- Минприроды России установить мораторий на согласование решений органов власти субъектов РФ об исключении участков из ООПТ, изменению их режима с целью вовлечения их в хозяйственную деятельность до принятия поправок в федеральное законодательство, устанавливающих исчерпывающий перечень случаев, когда это возможно;
- приостановить все программы благоустройства охраняемых природных территорий в Москве и направить их на пересмотр с участием независимых экспертов в области биологии и экологии;
- восстановить в Москве особо охраняемые природные территории регионального значения в границах до принятия распоряжения 3160-р.

7.3. Меры повышения эффективности функционирования ООПТ.

В системе ООПТ существуют серьезные пробелы в правовом обеспечении контрольно-надзорной деятельности на ООПТ, которые значительно усложняют работу инспекторов, а также снижают ее эффективность, что приводит к безнаказанности нарушителей и, как следствие, увеличению вреда природным комплексам и объектам, охраняемым в ООПТ.

Низкие заработные платы сотрудников ООПТ, отсутствие возможности страхования сотрудников, в первую очередь государственных инспекторов, чья деятельность часто связана с тяжелыми условиями, в том числе риском для здоровья и жизни, не обеспечивают материальной заинтересованности в выполнении служебных обязанностей.

Противоречие законодательства об ООПТ и лесного законодательства в части охраны лесов от пожаров приводит к необоснованным претензиям контролирующих и надзорных органов к ФГБУ, осуществляющим управление ООПТ, а также невозможности оперативного привлечения специализированных подразделений авиационной охраны лесов к ликвидации пожаров на труднодоступных участках федеральных ООПТ на ранних стадиях.

Предлагаемые меры:

- утвердить Концепцию развития ООПТ до 2030, в том числе учитывающую предлагаемые рекомендации, обратив особое внимание на решение проблемы изъятия земель государственных природных заповедников и национальных парков, размещения на их территориях объектов, противоречащих их задачам, либо причиняющих значительный вред природным комплексам, ослабления режима ООПТ федерального уровня и природных территорий, имеющих международное значение, с целью вовлечения их в хозяйственный оборот, а также изъятия земель, ослабления режима ООПТ регионального и местного уровня с целью вовлечения их в хозяйственный оборот, реализации программ благоустройства и инфраструктурных проектов, ведущих к деградации охраняемых природных территорий;
- в целях повышения эффективности осуществления государственного управления и государственного надзора в области охраны и использования ООПТ, отмены дублирования функций и снижения количества нарушений в указанной сфере, рассмотреть возможность создания в подчинении Правительства РФ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего в полном объеме функции государственного управления в области

организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий с передачей в его ведение соответствующих федеральных государственных учреждений, необходимых для исполнения указанных функций;

- решить вопроса о дальнейшем повышении уровня оплаты труда инспекторского состава ФГБУ, осуществляющих управление ООПТ, как минимум до среднего уровня заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- завершить работы по подготовке и внесению в Правительство Российской Федерации проекта законодательного акта о государственном страховании инспекторского состава ФГБУ, осуществляющих управление ООПТ;

В сфере охраны лесов ООПТ от пожаров:

- исключить возможность привлечения к ответственности ФГБУ из-за несоответствия имеющегося у них пожарного обеспечения Приказ Минприроды России от 28.03.2014 N 161 (ред. от 16.05.2018) «Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов»;
- определить для всех ООПТ федерального значения зоны авиационной и наземной охраны лесов от пожаров;
- определить порядок привлечения сил ФБУ «Авиалесоохрана» для ликвидации пожаров в зоне авиационной охраны лесов для ООПТ федерального значения вне Байкальской природной территории.

7.4. Расширение сети ООПТ

В настоящее время происходит значительное замедление развития географической сети ООПТ как на федеральном уровне, так и во многих регионах России. Это ставит под угрозу сохранение наиболее важных для поддержания экологического баланса природных комплексов, а также ставит под вопрос выполнение Куньминско-Монреальской рамочной программы в рамках Конвенции о биологическом разнообразии, одобренной международным сообществом, включая Российскую Федерацию, в декабре 2022 года, и поддержанной в совместном заявлении Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия.

Новой редакцией Федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» расширение сети ООПТ вообще не предусмотрено.

Предложение:

Обеспечить создание до 2030 года в первоочередном порядке следующих ООПТ:

- национального парка «Большое Токко» (Республика Саха (Якутия));
- национального парка «Помпеевский» (Еврейская автономная область);
- национального парка «Горная Колывань» (Алтайский край);
- национального парка «Саянский» (Красноярский край и Иркутская область);
- ООПТ федерального значения на хребте Ирендик (Республика Башкортостан);
- расширение национального парка «Сайлюгемский» с включением в него всего бассейна реки Уландрык и хребта Чихачева (Республика Алтай).

7.5. Решение проблемы по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира

В настоящее время российское законодательство содержит норму о том, что занесенные в Красные книги животные относятся к охотничьим ресурсам и устанавливается возможность их добычи в исключительных случаях, которые законом не установлены: *«В исключительных случаях добыча редких и находящихся под угрозой исчезновения охотничьих ресурсов допускается в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О животном мире"»*. Это создает угрозу для редких животных, особенно имеющих значение как объекты трофейной охоты.

Предложение:

- в качестве меры по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира предлагается внести в законодательство изменение с целью исключения объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации, из охотничьих ресурсов.

8. РАЗВИТИЕ УСТОЙЧИВОГО ТУРИЗМА

8.1. Меры по развитию туризма на ООПТ с учетом сохранения биоразнообразия.

В качестве показателя успешности федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» предлагается исключительно количество посетителей ООПТ федерального значения, но при этом в российском законодательстве до сих пор отсутствуют само определение экологического туризма, что делает невозможным выполнение целей, поставленных Президентом. Реализация же на ООПТ других видов туризма (спортивный, охотничий и пр.) может привести к серьезной деградации природных комплексов и противоречит целям и задачам ООПТ.

При этом, по оценке экспертного сообщества, в стране наблюдаются негативные тенденции в развитии туризма на ООПТ, в частности, законодательная отмена понятий «экологический» и «познавательный» туризм, что может привести к реализации на ООПТ наиболее экологически опасных видов туризма, а также реализации коррупционных схем в этой сфере³.

Так, для расширения горнолыжных комплексов и строительства гостиниц в национальных парках продвигаются инициативы по расширению перечня объектов, допустимых к строительству в национальных парках и снятие ограничений по предельным параметрам высотности и этажности⁴.

Предложение:

- Государственной Думе внести в законодательство РФ следующее определение экологического туризма: статью 1 («Основные понятия») Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» дополнить абзацем следующего содержания — «туризм экологический — туризм, осуществляемый в познавательных целях путём ознакомления с природными и (или) связанными с природой культурными достопримечательностями, не разрушающий окружающую среду и способствующий сохранению биологического и ландшафтного разнообразия»;

- Правительству РФ обеспечить развитие в приоритетном порядке именно экологического туризма, то есть туризма, осуществляемого в познавательных целях путем ознакомления с природными и (или) связанными с природой, культурными достопримечательностями, не разрушающий окружающую среду и способствующий сохранению биологического и ландшафтного разнообразия;

³ <https://zapovedcouncil.ru/category/ekologicheskij-turizm/>

⁴ <https://www.interfax.ru/russia/1018255>

- отказаться от снятия ограничений на развитие туристической и спортивной инфраструктуры на ООПТ;
- обеспечить строгое соблюдение принципов минимизации антропогенного воздействия на природные комплексы и объекты в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия;
- внести изменения в нормы закона и подзаконных актов, способствующих применению коррупционных схем в этой сфере;
- расширить практику демонстрации посетителям ООПТ диких животных в естественных условиях, рассматривая ее как важный элемент привлекательности экотуризма, значимую составляющую экопросвещения, служащего делу охраны природы и, как существенное условие, обеспечивающее дополнительные гарантии сохранения животного мира.

9. УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

9.1. Недопустимость принятия законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов.

Минэкономразвития для общественного обсуждения был размещен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов⁵.

Статьей 2 законопроекта предусматривает внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части установления возможности проведения сплошных и выборочных рубок в горных лесах для размещения горнолыжных трасс и подъемников, а также возведения объектов капитального и некапитального строительства, входящих в состав горнолыжного комплекса в горных лесах. При этом для горнолыжных трасс и подъемников снимаются все площадные ограничения, а для иных объектов в составе горнолыжного комплекса – ограничения по площади земельных участков, выделяемых под указанные объекты.

Принятие законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов, приведет к росту эрозии, угрозы оползней, селевых потоков и лавин.

Предложение:

- Правительству РФ пересмотреть позицию по проектам, связанным с освоением горных лесов, ведущим к росту эрозии, угрозы оползней, селевых потоков и лавин;
- отказаться от принятия законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов, либо исключить из него нормы, разрешающие рубки горных лесов для прокладки горнолыжных трасс.

9.2. Недопущение сплошных рубок в центральной экологической зоне Байкальской природной территории

В центральной экологической зоне Байкальской природной территории существует ряд локальных проблем, для решения которых требуется принятие определенных правовых решений (например, проблемы с размещением или расширением кладбищ, реконструкцией

⁵ <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=155253#>

ряда линейных объектов, селезащитных сооружений, строительством очистных сооружений). Однако предлагаемые законодателями решения имеют не локальный, а общий характер и предполагают ослабление защитного режима центральной экологической зоны в целом (разрешение сплошных рубок, радикальное упрощение застройки, легализацию самозахватов земель и др.). Для решения локальных проблем на небольших площадях предлагаются изменения в законодательстве, которые затронут большую часть центральной экологической зоны, и радикально ослабят существующий природоохранный режим этой территории. Именно на это направлен Законопроект № 387575-8, принятый в первом чтении. Обнародованные редакции, подготовленные ко второму чтению, еще более усилили эту тенденцию. Это может привести к следующим основным нарушениям экологических прав граждан и (или) экологическим конфликтам:

- росту площадей и объемов рубок леса в наиболее ценных в природном отношении лесах, и, как следствие, — к значительному сокращению средообразующих функций лесов, росту эрозии, смыву грунта в реки, ручьи и сам Байкал, загрязнению (эвтрофикации) озера;
- росту масштабов лесных пожаров вследствие появления новой лесной инфраструктуры и увеличения людей, занятых рубками леса и строительством этой инфраструктуры (а Байкальская природная территория и так является одной из самых неблагоприятных по пожарам в России);
- росту захватов и застройки земель вблизи озера и в границах расположенных на его берегах поселений, в том числе с использованием сомнительных и криминальных схем, что неизбежно приведет к росту конфликтов между местным традиционным населением и новыми хозяйствующими субъектами;
- частичной утрате крупнейшего в России и в мире резерва пресной воды питьевого качества в результате комплексного загрязнения, вызванного новой застройкой, эрозией при рубках и строительстве лесной инфраструктуры, потерей защитных свойств лесов и смыва золы после катастрофических пожаров.

Предложения:

- локальные (точечные) проблемы в развитии центральной экологической зоны Байкальской природной территории решать только адресно, точно, не ослабляя природоохранный режим в целом;
- не допустить принятия рассматриваемого законопроекта по разрешению сплошных рубок в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, в редакции, подготовленной ко второму чтению.

9.3. Отсутствие особо защитных участков леса вокруг большинства сельских населенных пунктов и садовых товариществ.

Важнейшим правовым механизмом сохранения лесов, примыкающих к сельским населенным пунктам и садовым товариществам, является создание вокруг них специальной категории особо защитных участков леса. Однако вокруг подавляющего большинства сельских населенных пунктов и садовых товариществ такие особо защитные участки не выделены, а в настоящее время их выделение почти прекратилось главным образом по следующим причинам:

- полномочия по установлению и изменению границ особо защитных участков леса возложены на Рослесхоз (постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 года № 736), а ведомство не справляется с этой своей функцией;
- Лесным кодексом РФ (ст. 119) выделение особо защитных участков предусматривается только в защитных, эксплуатационных и резервных лесах, из-за чего Рослесхоз не выделяет их

в лесах, не поделенных на эти категории (например, в лесах, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, которые чаще всего примыкают к сельским населенным пунктам и садовым товариществам, а также на землях запаса и землях некоторых иных категорий, на которых могут фактически находиться леса);

- проектирование особо защитных участков леса входит в состав лесоустройства (ст. 68 Лесного кодекса РФ), а лесоустройство на землях лесного фонда является фактически монопольной функцией подведомственного Рослесхозу государственного учреждения (ст. 19 Лесного кодекса РФ). Таким учреждением в настоящее время является Рослесинфорг, который не справляется с этой функцией;

- новая Лесоустроительная инструкция (приказ Минприроды России от 5 августа 2022 года № 510) предусматривает выделение особо защитных участков данной категории не безусловно и не шириной 1 км как ранее, а «на основании обоснованных предложений органов местного самоуправления» при том, что часто у этих органов нет ни знаний, не возможностей для подготовки таких предложений;

- новой Лесоустроительной инструкцией в отличие от ранее действовавшей предусматривается выделение этой категории особо защитных участков только вокруг поселков городского типа и сельских населенных пунктов, но не вокруг садовых товариществ, как это предусматривалось ранее. Это означает, что леса, примыкающие к садовым товариществам (а они обычно не менее важны для экологического благополучия людей, чем леса, примыкающие к сельским населенным пунктам), могут потерять свой охранный статус или даже вовсе не получить его;

- никакого общедоступного источника информации о том, где, на каких основаниях и в каких границах выделены особо защитные участки данной категории (равно как и практически любой другой) не существует, и граждане обычно не имеют возможности узнать, установлены ли эти особо защитные участки в интересующих их лесах.

Это может привести к следующим основным нарушениям экологических прав граждан и (или) экологическим конфликтам:

- проведению сплошных рубок в лесах, непосредственно примыкающих к местам постоянного или временного проживания граждан в сельской местности или в поселках городского типа, снижению качества окружающей среды и потере важных для людей мест отдыха;

- размещению в этих лесах объектов капитального строительства (кроме ЛЭП, дорог и других линейных объектов, которые в этой категории особо защитных участков разрешены), что в результате также приведет к снижению качества окружающей среды и потере важных для людей мест отдыха.

Предложения:

- инициировать внесение в Лесной кодекс РФ изменений, предусматривающих создание особо защитных участков леса вокруг поселков городского типа, сельских населенных пунктов и садовых товариществ в лесах, расположенных на землях любых категорий, независимо от разделения их на защитные, эксплуатационные и резервные;

- включить создание этой категории особо защитных участков леса в целевые показатели деятельности Рослесхоза и основные документы стратегического планирования (национальный проект «Экология», государственную программу «Развитие лесного хозяйства», Стратегию развития лесного комплекса РФ до 2030 года) с обязательным установлением 100% таких участков в ближайшие три-пять лет;

- подготовить и обеспечить обязательное размещение информации об установленных особо защитных участках леса этой категории, в том числе картографической, на публичной лесной карте с момента ее запуска в эксплуатацию.

9.4. Проблемы в области предупреждения и борьбы с природными пожарами

На системном уровне так и не решена проблема масштабных природных, в том числе лесных пожаров. Причиной пожаров является широкое распространение пожароопасных практик в сельском и лесном хозяйстве и в целом в землепользовании. Главных таких практик три: сельскохозяйственные палы (сжигание сельскохозяйственных остатков после уборки урожая или выжигание сухой растительности для очистки сельхозземли), профилактические выжигания (попытки выжечь горючие материалы, например, сухую траву, до наступления наиболее пожароопасного периода) и огневая очистка лесосек (сжигание порубочных остатков в местах заготовки древесины). Теоретически считается, что все это можно делать безопасным способом, но практически обычно так не получается: не хватает специалистов и оборудования, при сильном ветре огонь быстро выходит из-под контроля, а порубочные остатки не в пожароопасный период плохо горят.

Широкому распространению пожароопасных практик также способствует целый ряд положений действующего законодательства, например, штрафы за лес на сельхозземлях и за сухую траву (чтобы избежать их — сухую траву вместе с молодым лесом проще всего тайком сжечь), неустойки за неочистку мест рубок и т. д.

Чтобы изменить эту ситуацию необходимо проанализировать и устранить все положения действующего законодательства, подталкивающие собственников или пользователей земельных участков, в первую очередь земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения, к опасному использованию огня на своих землях.

Предложения:

- увеличить финансирование лесного хозяйства: обеспечить полноценную охрану и тушение пожаров на ранних стадиях, что потребует дополнительного выделения 80–100 млрд рублей ежегодно;
- сократить пожароопасные хозяйственные практики: полностью отказаться от сельскохозяйственных палов, контролируемых выжиганий и огневой очистки лесосек в бесснежный период, обеспечив строгий контроль за исполнением этих требований;
- проанализировать и скорректировать законодательство: изменить законы, побуждающие к опасному использованию огня на природных территориях;
- мотивировать лесопользователей к предотвращению пожаров: связать допустимые объемы рубок с эффективностью охраны лесов от огня;
- восстановить правовые условия для лесов на сельхозземлях: разрешить сельхозпредприятиям и фермерам вести лесное хозяйство на своих землях;
- обеспечить достоверный учёт всех пожаров: вести точный учёт пожаров, независимо от того, на каких категориях земель они происходят;
- ввести мораторий на освоение диких лесов: не допускать, чтобы проекты освоения последних нетронутых лесов получали государственную поддержку.

9.5. Проблемы и предлагаемые решения в области правового регулирования управления лесами на землях сельскохозяйственного назначения.

Леса на землях сельхозназначения, предназначенные для нужд сельскохозяйственных предприятий или сельских поселений, управлявшиеся специальными межхозяйственными («сельскими») лесхозами и подведомственными органам управления сельским хозяйством, существовали в РСФСР и Российской Федерации с начала 20-х годов XX века по середину нулевых годов XIX века. Возможность существования таких лесов исчезла после принятия Земельного кодекса РФ 2001 года и Лесного кодекса РФ 2006 года. Часть бывших колхозных и совхозных лесов была переведена в земли лесного фонда, часть — «застряла» на разных стадиях перевода или «потерялась» (площадь «потерявшихся» можно примерно оценить не менее чем в 14 млн га). Кроме того, есть около 30 млн га сомкнутых молодых лесов, естественным образом выросших на заброшенных сельхозземлях, и еще около 20 млн га заброшенных земель, находящихся на разных стадиях зарастания. Большинство этих заброшенных земель малопригодно для современного сельского хозяйства, особенно в Нечерноземье, и точно не вернется в сельскохозяйственный оборот в сколько-нибудь обозримом будущем. Отсутствие этих территорий в сельскохозяйственном обороте не ведет к потерям в производстве сельскохозяйственной продукции, о чем говорит постоянно растущий объем сельхозпродукции на осваиваемых землях.

Попытки придать «сельским» лесам определенный правовой статус и создать условия для развития лесоводства предпринимались несколько раз. В частности, федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 538-ФЗ в Лесной кодекс РФ была внесена новая статья 123 — «Леса, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения», а постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509 был утвержден подзаконный акт к этой статье, исходно устанавливавший уведомительный и довольно простой порядок использования заброшенных сельхозземель для лесоводства. Однако ключевые противоречия между Лесным и Земельным кодексами остались, а позже и порядок пользования заброшенными землями изменился в худшую сторону. В результате сейчас:

- статьи 77 и 78 Земельного кодекса РФ не предусматривают существование лесов на землях сельхозназначения и возможность использования этих земель для лесоводства;
- действующая редакция постановления Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509 устанавливает практически запретительный уровень регуляторных и административных барьеров для лесоводства на сельхозземлях;
- 1 октября 2023 года истек срок подачи заявлений на занятие сельским лесоводством в рамках этого нового порядка, и теперь их могут подавать только новые правообладатели земельных участков.

За сам факт существования «самовольно выросшего» леса может быть наложен крупный штраф, а земля изъята (процедура изъятия земли в 2022 году также существенно упростилась и ускорилась). Это может привести к следующим основным нарушениям экологических прав граждан и (или) экологическим конфликтам:

- упущенным возможностям для развития сельскохозяйственных предприятий, крестьянских хозяйств и сельских поселений, для создания дополнительных источников средств к существованию сельского населения, сглаживания сезонности сельскохозяйственного производства;
- росту ландшафтных пожаров и случаев перехода их на сельские поселения и инфраструктуру, поскольку наказания за лес вынуждают правообладателей земли избавляться от леса всеми возможными способами, в том числе самым дешевым — сжиганием молодых деревьев вместе с сухой травой;

- проблемам с обеспечением сельского населения дровами (во многих регионах леса на сельхозземлях — их основной традиционный источник) и относительно дешевыми лесоматериалами;
- трудностям в развитии агролесоводства, сельского туризма и других современных форм развития сельских территорий, связанных с выращиванием в том числе деревьев и лесов;
- ограничениям на повышение качество жизни и улучшение среды обитания людей за счет создания лесов вблизи поселений и в традиционных местах отдыха.

Предложения:

- инициировать внесение в статьи 77 и 78 Земельного кодекса РФ изменений, предусматривающих возможность использования сельхозземель для лесоводства;
- Правительству РФ принять новую редакцию постановления «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» с минимальным уровнем административных и регуляторных барьеров, и уведомительным порядком начала этой деятельности.

9.6. Показатели в рамках федерального проекта «Сохранение лесов»: переход в оценке сохранения лесов от модели, основанной на целевом показателе на основе «площади лесовосстановления» и «площади погибших лесов» к целевому показателю, основанному на «площади искусственного лесовосстановления» и «площади ухода за лесами».

Существующая модель использования леса аналогична модели освоения месторождений полезных ископаемых — добычи того, что в нем и так есть, а не выращивания чего-то нового. Истощение естественно накопившихся запасов наиболее ценной древесины вынуждает лесозаготовителей перемещаться на новые территории, в том числе в оставшиеся дикие леса или в леса, имеющие наиболее высокую экологическую и социальную ценность (в том числе ООПТ, зеленые и лесопарковые зоны и др.). На это накладываются регулярные катастрофические лесные пожары, давно ставшие главным «лесопользователем». Целью ФП «Сохранение лесов» должно стать создание условий для перехода к качественно новой модели социально приемлемого, экологически дружелюбного и экономически устойчивого лесопользования. Для такого перехода крайне важно иметь показатели, наиболее объективно оценивающие состояние лесов.

«Площадь лесовосстановления» — слишком обобщенный показатель, объединяющий как активные формы лесовосстановления (например, посадку леса, содействие естественному возобновлению леса), так и пассивные (естественное лесовосстановление вследствие природных процессов), и переходные между ними. В связи с этим такой показатель очень плохо отражает конкретный вклад человека и лесохозяйственной деятельности в воспроизводство леса.

Искусственное лесовосстановление (главным образом посадка леса) является самой активной формой воспроизводства лесов, при этом его эффективность и достигаемые итоговые результаты (формирование лесных молодняков оптимального состава и густоты) определяется в первую очередь именно рубками ухода в молодняках — осветлениями и прочистками.

Площади рубок ухода в молодняках и площади искусственного лесовосстановления оцениваются с гораздо более высокой точностью, поскольку это касается финансирования, финансовой отчетности, учета затрат труда и иных материальных ресурсов. Предлагаемый показатель можно рассчитать гораздо точнее, и он гораздо точнее отражает реальность, чем тот, который используется сейчас.

Предложение:

- заменить предлагаемый в Федеральном проекте «Сохранение лесов» целевой показатель сохранения лесов в виде «отношения площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %» на целевой показатель «отношение площади рубок ухода в молодняках (без учета коридорного и иного неполного ухода) к площади искусственного лесовосстановления, %».

9.7. Показатели в рамках федерального проекта «Сохранение лесов»: использование в качестве показателя в ФП «Сохранение лесов» «площадь покрытых лесом земель, пройденных лесными пожарами на землях всех категорий по данным дистанционного мониторинга, по годам, млн га» вместо предлагаемого показателя «сокращение площади лесных пожаров на землях лесного фонда относительно 2021 г. (%)».

Уровень неопределенности при оценке площади погибших насаждений (и как следствие - суммы вырубленных и погибших) крайне велик. Согласно докладу профессора С. А. Барталева (Институт космических исследований РАН) на конференции «Углерод в наземных экосистемах: мониторинг» (ЦЭПЛ РАН, 13–15 февраля 2024 года), площадь погибших от одних только пожаров лесов, по данным дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ), составила в России в 2021 году 5,01 млн га. Согласно Государственному докладу о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году, общая площадь погибших лесов составила только 88,6 тысяч гектаров (1,7% от площади лесов, погибших в этот год от пожаров по данным ДЗЗ).

Предложение:

- в качестве целевого показателя использовать «площадь покрытых лесом земель, пройденных лесными пожарами на землях всех категорий по данным дистанционного мониторинга, по годам, млн га».

10. ЭКОЛОГИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

10.1. Увеличения количества и повышения качества зеленых насаждений, в том числе для улучшения микроклимата городов в волны жары.

Природные сообщества (естественные экосистемы) и представленные древесно-кустарниковой растительностью и травяным покровом зеленые насаждения в городах смягчают микроклимат в волны жары за счет снижения температуры и повышения влажности. Они обладают и другими средостабилизирующими функциями, снижают воздействие таких неблагоприятных для человека факторов городской среды, как шумовое загрязнение, запылённость и химическое загрязнение воздуха, визуальное однообразие среды, рост кратковременных осадков большой интенсивности и др. При этом природные территории и природоподобные озеленённые территории обходятся значительно дешевле в содержании по сравнению с теми озеленёнными территориями, которые содержатся в режиме интенсивного стерилизующего ухода. Как минимум природные территории и природоподобные озеленённые территории не требуют полива, а живут на летних осадках и накопленной за зиму почвенной влаге от снега.

Однако во многих городах происходит сокращение экологически эффективных, т. е. занятых растительностью естественного и искусственного происхождения площадей вследствие развития улично-дорожной сети, жилой застройки и сопутствующей ей инфраструктуры. В результате происходит уменьшение площади городских природных и озеленённых территорий. Качество имеющихся в городах природных сообществ и зеленых насаждений также страдает при реализации программ благоустройства, а также вследствие сложившейся практики содержания (ухода) за природными сообществами и зелёными насаждениями. Сами программы благоустройства природных и озелененных территорий помимо того, что ведут к снижению их

потенциала для адаптации к волнам жары и т. д., ложатся серьёзным бременем на бюджеты городов и регионов.

Предложения:

- разработать и закрепить в нормативных правовых документах понятие городского экологического каркаса как системы взаимосвязанных и непрерывных природных и озелененных территорий, опирающейся на гидрографическую сеть и геоморфологическую структуру урбанизированного ландшафта и обеспечивающей устойчивое развитие территорий, сохранение биоразнообразия и улучшение здоровья населения, с включением для озелененных территорий показателей удельных нормативов озеленения, для природных территорий – показателей максимально допустимого запечатывания почв (дороги, площадки, объемные и иные сооружения), обеспечивающих достаточный эффект природных и озелененных территорий при выполнении ими санирующих и средостабилизирующих функций, в том числе для смягчения последствий волн жары на урбанизированных территориях;

- определить с учетом современных принципов, методов и подходов к сохранению городских природных комплексов и искусственно созданных зелёных насаждений и их роли в обеспечении (поддержании) экологической безопасности терминологический статус а) природных и б) озелененных территорий, имеющих отличия с точки зрения характера, качества и экологической эффективности растительного покрова, в том числе внести соответствующие изменения в действующие ГОСТы, ОСТы, СНИПы и СП, которые содержат устаревшие определения понятий «природные территории», «озелененные территории» или в которых отсутствует понятие «природные территории»;

- определить и юридически закрепить для природных и озелененных территорий понятие «экологическая эффективность», включив в определение этого понятия характеристики, определяющие экологическую эффективность каждой территории (площадь, занятая растительностью, характер растительности – лесная и др., зелёные насаждения, объём продуцирующей зелёной биомассы);

- в части **природных территорий** отказаться от таких ныне принятых форм благоустройства как комплексное благоустройство, обустройство, приведение в нормативное состояние, а также от ухода, ведущего к деградации экосистем;

- не распространять на городские природные и природно-антропогенные территории нормы и правила благоустройства и содержания (ухода), принятые для озелененных территорий;

- в части **озелененных территорий** пересмотреть действующие нормы благоустройства в населенных пунктах Российской Федерации в сфере обращения с травяным покровом и листовым опадом, в частности – нормы, прописанные в Приказе Госстроя РФ от 15.12.1999 N 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации», в Приказе Госстроя РФ от 10.12.1999 N 145 «Об утверждении нормативно-производственного регламента содержания озелененных территорий» и в других соответствующих нормативных правовых актах, в том числе:

- на озелененных территориях обеспечить создание и развитие сети разнотравных луговых газонов из местных видов растений как условие повышения качества и экологической эффективности зеленых насаждений;

- отказаться от принятого в городах интенсивного стерилизующего ухода за зелеными насаждениями: неоправданного удаления опавшей листвы и скашивания травяного покрова в группах и массивах зеленых насаждений, частого скашивания травы на открытых участках, что ведет к деградации травяного покрова, снижению его экологической эффективности и необоснованному увеличению затрат на содержание зелёных насаждений, в т. ч. газонов;

- создание дорожно-тропиночной сети (ДТС), исключаящей излишнюю фрагментацию зеленых насаждений;

- проектирование газонов с учетом эрозионных процессов в том числе размещение газонов ниже уровня ДТС и бордюрного камня;

- с целью повышения устойчивости и экологической эффективности природных, природно-антропогенных и природоподобных озеленённых территорий города, сохранения естественного биологического разнообразия и прекращения дальнейшего исчезновения, в т. ч. вымирания местных видов растений, животных и других организмов в административных границах городов рекомендовать при составлении региональных Красных книг (Красных книг субъектов Российской Федерации) использование применяемого в Красной книге РФ принципа, когда в ряде случаев под особую охрану ставят конкретные уязвимые популяции вида, а не вид на всей территории страны. При реализации этого принципа в Красные книги необходимо заносить редкие для городов и находящиеся здесь под угрозой исчезновения виды с указанием того, что они охраняются только на территории города, поскольку за его пределами эти виды не находятся под угрозой. Для этого категорию редкости, отражающую их состояние в городе, давать с пометкой «городская популяция», например, «3 (гор.)», т. е. вид имеет категорию редкости 3 в административных границах города.

10.2. Разработка и реализация специальных программ, направленных на снижение транспортных выбросов.

Как правило, основное внимание для снижения выбросов транспорта направлено на замену подвижного состава за счет закупки общественного транспорта. В то же время существуют и другие не менее эффективные меры по сокращению выбросов от передвижных источников выбросов загрязняющих веществ.

Предложения:

- для усиления мер, направленных на снижение выбросов от передвижных источников выбросов (обновление парка общественного транспорта), включить в Федеральный проект «Чистый воздух» мероприятия по созданию «зон с низкими выбросами» по результатам сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха с ограничением движения автомобилей низких экологических классов. Данная мера позволит снизить опасные концентрации загрязняющих веществ, образующиеся в результате дорожных заторов и неблагоприятных метеорологических условий;

- для целей развития общественного транспорта и снижения транспортного потока там, где необходимо, внедрять выделенные полосы для общественного транспорта и создавать сеть велодорожек, покрывающую территорию городов и обеспечивающую безопасность движения велосипедистов и использование средств микромобильности;

- для увеличения пассажиропотока на общественном транспорте внедрять стимулирующие меры, такие как бесплатный проезд или существенные льготы для всех категорий граждан при проезде на общественном транспорте, а также вводить меры дестимулирования пользования личным транспортом при наличии возможности пользования общественным транспортом;

- установить стимулирующий налоговый вычет или иные преференции (например, бесплатный проезд по платным дорогам) для эксплуатантов электромобилей.

11. Общие предложения к нацпроекту «Экологическое благополучие»

11.1. Публикация паспортов федеральных проектов и национального проекта «Экологическое благополучие».

Паспорта как национального проекта «Экологическое благополучие», так и федеральных проектов отсутствуют в публичном пространстве.

Предложение:

- разместить в публичном пространстве паспорта национального проекта «Экологическое благополучие» и федеральных проектов, входящих в национальный проект «Экологическое благополучие».

11.2. Оценка результатов национального проекта «Экологическое благополучие» путем учета мнения граждан по итогам его реализации.

По каждому из федеральных проектов национального проекта «Экологическое благополучие» предлагается набор общественно значимых результатов и показателей, позволяющих оценить достижение целей каждого из проектов. Как следует из структуры национального проекта «Экология», предложенной Министерством природных ресурсов и экологии, в составе общественно значимых результатов и показателей проектов отсутствуют показатели, связанные с оценкой удовлетворенности граждан по итогам реализации федеральных проектов.

Самой важной с точки зрения системного подхода проблемой учета мнения граждан является явный недостаток доверия со стороны общества к проектам хозяйствующих субъектов, затрагивающим права граждан на благоприятную окружающую среду и к экологической политике государства в целом. Несмотря на наличие законодательно закрепленных механизмов, процедур, направленных на вовлечение граждан в обсуждение таких проектов, простое наличие таких процедур явно недостаточно. Это связано с двумя факторами.

Первый — правоприменительная практика при реализации механизмов и процедур обсуждения проектов и инициатив, затрагивающих экологические права граждан. Очень часто хозяйствующие субъекты при поддержке органов государственной власти и/или муниципалитетов искажают такие процедуры, нарушая законодательство или создавая в рамках своих полномочий условия, препятствующие реализации потенциала таких процедур. Например, препятствование в проведение общественных экологических экспертиз или недопуск всех заинтересованных граждан к очным мероприятиям по обсуждению предлагаемых проектов. Особенно это касается проектов, связанных с выстраиванием инфраструктуры по сортировке вторичного сырья, что является одним из важных элементов решения проблемы обращения с ТКО.

Второй фактор — изначальный низкий уровень доверия граждан к любому проекту или инициативе, затрагивающей их интересы с точки зрения права на благоприятную окружающую среду. Такое недоверие является результатом негативного предыдущего личного опыта или опыта соседних сообществ.

Предложение:

- Минприроды РФ дополнить предложенные общественно значимые результаты национального проекта «Экологическое благополучие» показателями, отражающими мнение граждан по проблемам, на решение которых направлены соответствующие проекты, а именно, федеральные проекты «Генеральная уборка»; «Экономика замкнутого цикла»; «Чистый воздух»; «Сохранение лесов»; «Вода России».

11.3. Совершенствование механизмов учета мнения граждан при реализации опасных проектов и восстановление доверия со стороны общества к проектам хозяйствующих субъектов, затрагивающим права граждан на благоприятную окружающую среду.

Механизмы учета мнения граждан при реализации опасных проектов часто не работают. Ниже приведены некоторые примеры реализуемых и планируемых проектов, которые могут и (или) уже оказывают негативное воздействие на окружающую среду и вызывают активное противодействие граждан, в том числе вследствие отсутствия эффективно действующих механизмов учета мнения граждан при реализации опасных проектов:

1. Строительство под видом капитального ремонта дороги через национальный парк «Лосинный остров» для организации нового въезда в г. Королев.
2. Программы благоустройства ООПТ в городах, в том числе в Москве (Битцевский лес, Крылатские Холмы и др.) и в других крупных городах, вызывающие массовые протесты жителей.
3. Строительство дороги на территории сквера «Семейный» в Пензе.
4. Строительство объектов крупной туристической инфраструктуры в наиболее уязвимых природных территориях, значимых для местных жителей и простых туристов (Каракольские озера, Телецкое озеро, плато Укок в Республике Алтай), парк «Три Вулкана» на Камчатке, курорт «Лагонаки», расширение курортов «Газпрома» и «Роза Хутор», строительство дорог, соединяющих эти курорты друг с другом и курортами Северного Кавказа).
5. Сплошные рубки леса, строительство дорог и рекреационных объектов в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории.
6. Строительство гостиничных комплексов высотой более 20 м на искусственных земельных участках, примыкающих к национальному парку «Куршская Коса» на путях массового пролета птиц.
7. Строительство второго этапа автодороги через природный парк «Волго-Ахтубинская пойма» и создание «Историко-культурного туристического комплекса на системе островов Сарпинский-Голодный», предусматривающее застройку этих островов, являющихся местом отдыха многих жителей Волгограда.
8. Строительство биатлонного комплекса на земельных участках, исключенных из ООПТ «Московский лесопарк» а также застройка территории, прилегающей к памятнику природы «Озеро Малая Здохня» в г. Екатеринбург.
9. Создание универсального перегрузочного комплекса «Приморск» в Выборгском районе Ленинградской области.
10. Добыча россыпного золота на реках, важных для жизнеобеспечения местных жителей, в том числе добыча россыпного золота в Солонешенском районе Алтайского края в местах обитания редких видов.
11. Планы по разведке и добыче золота в охранной зоне Сихотэ-Алинского государственного природного биосферного заповедника, входящего в границы объекта всемирного наследия «Центральный Сихотэ-Алинь».
12. Планы по добыче золота на территории национального парка «Югыд ва».
13. Планы добычи твердых полезных ископаемых на хребте Уландрык и хребте Чихачева на территории планируемого расширения Сайлюгемского национального парка.
14. Разработка карьера «Колубакино» в Рузском районе Московской области и разработка карьеров в местах, важных для местных жителей в других регионах.
15. Строительство Томинского горно-обогачительного комбината в Челябинской области.
16. Разработка Наранского месторождения флюоритов и строительство горно-обогачительного комбината в Селенгинском района Республики Бурятия.
17. Строительство глиноземного завода в Сосновом Бору (Ленинградская область).
18. Продолжение функционирования полигона ТКО в станции Полтавская Краснодарского края.

19. Нарушения при реализации проектов комплексов по переработке ТКО, в том числе:
- комплекса мощностью 275 тыс. тонн в год в Холмогорском районе Архангельской области;
 - комплекса по переработке отходов «Рахья» в Ленинградской области мощностью 300 тысяч тонн в год;
 - комплекса по переработке отходов «Юг» в Московской области, в отношении которого за весь срок эксплуатации с 2019 года судом доказаны систематические нарушения проекта и государственной экологической экспертизы.
20. Строительство дороги и разработка угольного месторождения в Красночикойском районе Забайкальского края.

Предложения:

- обеспечить максимально открытое и полное исполнение процедур и механизмов по учету мнения граждан при реализации экологически опасных проектов. Нарушение таких механизмов и процедур должно пресекаться максимально строго, и в случае необходимости нарушенные процедуры должны идти «на повторный круг»;
- исключить практику преследования экологических активистов по причине неготовности выстраивать диалог с гражданским обществом;
- прекратить текущие уголовные и административные преследования против экологических активистов по причинам, связанным с личной неприязнью представителей хозяйствующих субъектов или представителей государственных органов;
- привести роль государственных органов власти, муниципалитетов, надзорных органов к роли гаранта строгого исполнения процедур учета мнения граждан при реализации экологически опасных проектов;
- исключить влияние со стороны хозяйствующих субъектов на принятие решений по таким проектам вне принятых на законодательном уровне процедур;
- хозяйствующим субъектам выстраивать внутреннюю систему менеджмента, обеспечивающую открытость для граждан по вопросам, затрагивающим их права на благоприятную окружающую среду.