



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комиссия по общественной оценке нормативно- правовых актов, качества государственных услуг, антикоррупционной и кадровой работы

117312, г. Москва, Большая Грузинская ул. 4/6

Тел.: +7 (499) 657-5717 доб. 14-09

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

к проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»¹

В Байкальском регионе сложилась сложная экологическая, экономическая, социальная обстановка. Решение проблем озера Байкал осложняется еще и тем, что Байкальский регион расположен на территориях четырех субъектов РФ и потому выработка единого подхода к уникальному природному объекту в вопросах сохранения озера Байкал затруднительна, необходима координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ Байкальского региона, направленных на оздоровление окружающей природной среды региона.

1. Пункт 2 проекта Постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (далее - проект Постановления).

1) Согласно данному пункту, Перечень, утвержденный пунктом 1 настоящего постановления, **не распространяется на инвестиционные проекты, реализуемые на основании актов Правительства РФ, указов, распоряжений, поручений Президента РФ.**

Таким образом, в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – ЦЭЗ БПТ) может быть реализован любой инвестиционный проект, если он реализуется на основании постановлений или распоряжений Правительства Российской Федерации, либо указов, распоряжений и поручений Президента.

В соответствии с ФЗ № 94 «Об охране озера Байкал» (далее закон о Байкале, ст 5):

В целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в соответствии с принципами:

приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны;

сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития;

обязательности государственной экологической экспертизы.

В соответствии со статьей 6 указанного Федерального закона:

¹ <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#departments=14&npa=105947>,

На Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал:

химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной площади, связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления;

физическое изменение состояния озера Байкал или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озеро Байкал);

биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе озера Байкал, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.

Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, утверждается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренная проектом норма о том, что Перечень не распространяется на любые инвестиционные проекты, в том числе связанные с существенным воздействием на экосистему озера Байкал, если они предполагаются к реализации на основании в том числе ненормативных правовых актов (коими являются распоряжения и поручения), прямо противоречит принципам и нормам Федерального закона «Об охране озера Байкал».

2) озеро Байкал является объектом всемирного наследия ЮНЕСКО.

Согласно Конвенции об охране всемирного культурного наследия (статья 5) государства - стороны настоящей Конвенции должны принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия;

В связи с этим, условием включения озера Байкал в список всемирного наследия было принятие специального закона об охране озера Байкал решением Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО CONF 201 VIII.A (<http://whc.unesco.org/en/decisions/2968>).

Этим законом является закон о Байкале, основополагающей нормой которого является установление специальных ограничений (перечня запрещенных видов деятельности) в Центральной экологической зоне, границы которой совпадают с границами участка всемирного наследия.

Введение нормы п.2 проекта Постановления делает фактически бессмысленным Перечень, а значит, в значительной степени, дезавуирует и сам Федеральный закон, что противоречит указанному решению Комитета всемирного наследия и с большой вероятностью повлечет за собой перевод объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» в список всемирного наследия, находящегося под угрозой.

Включение в список «Всемирное наследие под угрозой» означает, что государство-сторона допустило возникновение реальной угрозы объекту всемирного наследия, то есть не выполнило свои обязательства, вытекающие из статьи 4 Конвенции.

В соответствии с Конституцией РФ (ст 15 ч 4) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора.

В статье 31 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что международные договоры подлежат добросовестному выполнению.

Таким образом, п.2 проекта Постановления противоречит Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Конституции Российской Федерации и ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Следует также отметить, что согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

Таким образом, данный пункт содержит коррупциогенные факторы.

В связи с изложенным, п.2 проекта Постановления необходимо исключить.

2. Общие замечания к проекту Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – проект Перечня).

Проект Перечня содержит большое количество отсылочных норм, либо опирается на нормы других нормативных правовых актов (в то время, как действующий Перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 содержит конкретные виды деятельности).

Так, например, согласно п.2 проекта Перечня запрещается заготовка древесины в целях, определенных статьями 29, 29.1, 43 Лесного кодекса РФ, (вместо прямого запрета заготовки древесины, за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд, содержащемся в действующем перечне).

Согласно п.11 запрещается строительство, реконструкция, эксплуатация объектов: указанных в статье 48.1 Градостроительного кодекса РФ (далее – особо опасные, технически сложные и уникальные объекты);

оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 (далее – объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду).

Данные нормы крайне затрудняют их применение людьми, не имеющими специального юридического образования, и нарушают принцип правовой определенности нормативных правовых актов.

В то же время, согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 02.07.2020 N 32-П, принципы правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение, прекращение прав.

Таким образом, проект Перечня в представленной редакции противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029, на которое имеется ссылка в проекте Перечня, подлежит отмене с 1 января 2021 г в рамках механизма «регуляторной гильотины»². До тех, пока новое постановление не

2 <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=102063>

принято, невозможно точно сказать, какие объекты будут отнесены к этим критериям, соответственно явно имеет место неопределенность правовой нормы.

Помимо этого, согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, к коррупциогенным факторам относится наличие бланкетных и отсылочных норм, юридико-лингвистическая неопределенность.

Таким образом, п 2, 11 проекта Перечня содержат коррупциогенные факторы.

В связи с изложенным, указанные пункты проекта Перечня должны быть переработаны. В них должны быть восстановлены конкретные виды деятельности, запрещенные в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

3. Замечания по конкретным пунктам.

1) Пункты 3 и 4.

Согласно п.3 запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением предусмотренных пунктом 4 настоящего Перечня.

Из текста пункта не ясно, относятся ли слова «за исключением предусмотренных пунктом 4 настоящего Перечня» ко всему пункту или только к кедровым лесам.

Таким образом, в данном пункте имеет место отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, что является коррупциогенным фактором согласно приведенной Методике.

Помимо этого, согласно п. 4 запрещаются санитарно-оздоровительные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений, за исключением указанных рубок при введённом режиме чрезвычайной ситуации федерального и регионального характера, связанной со вспышками массового размножения вредителей леса, и (или) за пределами границ зоны чрезвычайной ситуации федерального и регионального характера.

При этом, в действующем законодательстве отсутствует понятие "Санитарно-оздоровительные рубки" - есть понятие "санитарные рубки", которые бывают как выборочные, так и сплошные, и "санитарно-оздоровительные мероприятия", куда входят и сплошные и выборочные санитарные рубки, а также рубка аварийных деревьев и уборка захламленности (статья 60.7 Лесного кодекса РФ, приказ Минприроды РФ от 12.09.2016 № 470 «Об утверждении Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов»).

Таким образом, исходя из текста п.3 и 4 проекта Перечня, в случае введения режима чрезвычайной ситуации, связанной со вспышками вредителей леса, в том числе регионального характера, в кедровых лесах (а, в связи с указанной выше неопределенностью правовой нормы, и в других лесных насаждениях), может быть разрешено проведение как выборочных рубок, так и сплошных санитарных рубок причем не только погибших, но поврежденных (то есть живых) насаждений.

При этом, следует иметь в виду, что в действующем законодательстве отсутствует специальный порядок введения режима ЧС, связанного со вспышкой вредителей.

В этом случае должны применяться критерии введения режимов ЧС, установленные постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304, согласно которому режим ЧС регионального характера вводится в случае, если зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо **размер материального ущерба составляет свыше 12 млн. рублей**, но не более 1,2 млрд. рублей.

В соответствии со ст 11 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» ЧС регионального уровня вводится органами власти субъектов РФ.

В результате, может возникнуть ситуация, когда в результате пожара, ущерб от которого превысил 12 млн.рублей, но при этом насаждения не погибли, хотя частично заселены вредителями, соответствующий орган власти субъекта РФ примет решение о введении режима ЧС, связанного со вспышкой вредителей и болезней леса, и тогда на этой территории будет возможно проведение сплошных санитарных рубок.

Таким образом, п.3, 4 в отличие от действующей редакции Перечня допускают проведение сплошных рубок по решению органов власти субъектов РФ.

В соответствии с ФЗ "Об охране озера Байкал" (ст 11), в центральной экологической зоне **запрещаются сплошные рубки.**

Таким образом, пп. 3 и 4 проекта Перечня противоречат ФЗ "Об охране озера Байкал".

Если предлагаемый Минприроды РФ проект Перечня будет принят т.е. если сплошные санитарные рубки вблизи Байкала будут разрешены без учета специфики этой уникальной территории, это неизбежно приведет к значительному росту масштабов лесных пожаров и загрязнения озера.

Основных причин две.

Во-первых, в рамках существующей системы управления лесами страны сплошные санитарные рубки могут проводиться в сколько-нибудь значительных масштабах только как коммерческие мероприятия - за счет доходов от продажи заготавливаемой при них древесины. При существующем и предполагаемом на ближайшие годы уровне финансирования лесного хозяйства, в том числе переданных Бурятии и Иркутской области лесных полномочий, новым бюджетным деньгам на проведение сколько-нибудь значительных площадей санитарных рубок на Байкале взяться будет неоткуда. Перераспределение же существующих денег в пользу расходов на санитарные рубки неизбежно приведет к снижению защищенности лесов от пожаров, поскольку остальные крупнейшие статьи расходов так или иначе связаны с охраной лесов.

Это значит, что в рубку будут назначаться в первую очередь участки с наибольшими запасами коммерчески ценной древесины, на которых по формальным основаниям можно назначить сплошную санитарную рубку. А действующая система правил в сфере санитарной безопасности устроена так, что при желании обосновать назначение сплошной санитарной рубки можно практически в любом диком лесу, тем более в лесу, хотя бы немного затронутым пожаром (таких на Байкале большинство). И сложившаяся практика проведения санитарных рубок в российских лесах такова, что эти рубки чаще используются как способ обхода запретов и ограничений на коммерческую заготовку древесины, чем как реальные санитарно-оздоровительные мероприятия.

Наглядным примером этого служит описанная выше ситуация в государственном природном заказнике "Туколонь" в Казачинско-Ленском районе Иркутской области.

Таким образом, разрешение сплошных санитарных рубок вблизи Байкала на практике будет означать лишь разрешение на обычное коммерческое лесопользование на этой уникальной природной территории, в границах объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО. А это обычное коммерческое лесопользование в Байкальском регионе как раз и является одной из главных причин лесных пожаров - львиная доля этих пожаров начинается вблизи объектов инфраструктуры и самих рубок.

С учетом недавно состоявшегося объединения китайских импортеров российской древесины в специальный отраслевой союз, который явно упростит и удешевит закупку и вывоз из России ценного древесного сырья - разрешение сплошных санитарных рубок вблизи Байкала может привести к радикальному росту разорительного для лесов коммерческого лесопользования вблизи озера в самые ближайшие годы.

Во-вторых, рубка леса в горных условиях с использованием обычной лесозаготовительной и дорожной техники всегда ведет к резкому росту эрозии почвы.

Существуют, конечно, технологии, позволяющие эту эрозию несколько уменьшить - но они очень дороги (т.е. чтобы оправдать их применение, придется рубить значительно больше сравнительно здоровых лесов), и они в любом случае не решают проблему полностью. Чем больше будет сплошных санитарных рубок вблизи Байкала - тем больше будет смываться в озеро и впадающие в него водотоки глины, песка, биогенных элементов. С учетом же характерного для реальных условий таежной зоны дефицита квалифицированных лесных кадров, острой нехватки специализированной лесной техники, технологического нигилизма и тому подобных обстоятельств, можно предположить, что общая загрязненность рек и ручьев в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в результате разрешения сплошных санитарных рубок вырастет многократно.

При этом, с учетом того, что значительная часть лесов в границах объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «Озеро Байкал» пройдена катастрофическими пожарами 2015-2016 годов, есть основания полагать, что в сплошные санитарные рубки будут отводиться в первую очередь леса, не погибшие от пожаров или восстановившиеся после них при оставлении полностью погибших насаждений. Тем самым будет ухудшаться состояние оставшихся живых лесов, а кроме того – увеличиваться пожарная опасность в связи с развитием дорожной сети, и как следствие, увеличению доступности лесов.

Таким образом, предлагаемый Минприроды РФ проект Перечня в части разрешения сплошных санитарных рубок представляет реальную угрозу для Байкала и окружающих его лесов; при существующей системе государственного управления лесами приведет только к хищническому лесоистреблению, росту масштабов лесных пожаров и загрязнения озера.

Помимо этого, согласно указанной Методике, юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера относится к коррупциогенным факторам.

Таким образом, использование термина «санитарно-оздоровительные рубки» является коррупциогенным фактором.

В связи с изложенным, в пункты 3, 4 проекта Перечня необходимо изложить в следующей редакции:

«3. Проведение сплошных рубок лесных насаждений, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением выборочных санитарных рубок, предусмотренных пунктом 4 настоящего Перечня.

4. Сплошные и выборочные санитарные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений, за исключением выборочных санитарных рубок при введённом режиме чрезвычайной ситуации федерального и регионального характера, связанной со вспышками массового размножения вредителей леса, и (или) за пределами границ зоны чрезвычайной ситуации федерального и регионального характера.».

2) Пункт 6 проекта Перечня.

Согласно пункту 6 запрещается добыча полезных ископаемых и проведение дноуглубительных работ на акватории озера Байкал, в его водоохранной зоне, в руслах нерестовых рек и их водоохранных зонах, кроме добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, добычи минеральных, термальных, радоновых вод, **а также проведения** дноуглубительных работ в руслах горных рек за пределами границ зоны чрезвычайной ситуации, **за исключением проведения селезащитных и противопаводковых мероприятий, ликвидации угрозы чрезвычайных ситуаций.**

Из текста следует, что запрещено проведение дноуглубительных работ при проведении селезащитных и противопаводковых мероприятий, ликвидации угрозы чрезвычайных ситуаций.

Видимо, имеет место грамматическая ошибка, приведшая к утрате смысла пункта.

В связи с изложенным, пункт необходимо изложить в следующей редакции:

«6. Добыча полезных ископаемых и проведение дноуглубительных работ на акватории озера Байкал, в его водоохранной зоне, в руслах нерестовых рек и их водоохранных зонах, кроме добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, добычи минеральных, термальных, радоновых вод, а также проведение дноуглубительных работ в руслах горных рек за пределами границ зоны чрезвычайной ситуации, за исключением проведения селезащитных и противопаводковых мероприятий, ликвидации угрозы чрезвычайных ситуаций.».

3) Пункт 10 проекта Перечня.

Согласно пункту 10 запрещается **строительство на территориях, расположенных за границами населенных пунктов, зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особых охраняемых природных территорий федерального и регионального значения, особых экономических зон туристско-рекреационного типа.**

Таким образом, из перечня исключается запрет на строительство на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек, как в границах, так и за границами населенных пунктов.

При этом, у большинства населенных пунктов в Центральной экологической зоне нет установленных границ, поэтому они могут расширяться практически бесконтрольно.

В результате, есть реальная угроза включения в границы населенных пунктов ценных природных территорий, в том числе являющихся местами обитания и произрастания редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира (например, реликтовой Монгольской жабы, занесенной в Красную книгу Иркутской области или орла-могильника, занесенного в Красную книгу РФ).

Также, имеется реальная угроза расширения действующих особых экономических зон туристско-рекреационного типа, в которые также могут быть включены особо ценные естественные экологические системы, природные ландшафты, природные комплексы и объекты, включая места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира.

В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст 3), хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов.

В соответствии с ФЗ "Об охране окружающей среды" (ст 60) **запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.**

В соответствии с ФЗ "О животном мире" (ст 24) **действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются.**

Таким образом, проект Перечня, в части исключения запрета на строительство на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек противоречит ФЗ «Об охране окружающей среды» и «О животном мире».

В связи с изложенным, пункт 10 необходимо изложить в следующей редакции:

«10. Строительство на территориях, расположенных за установленными на 1 января 2021 года границами населенных пунктов, зданий и сооружений (или их

частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон туристско-рекреационного типа, а также строительство зданий и сооружений (или их частей), не связанных с обеспечением функционирования населенных пунктов, на землях лесного фонда, землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, занятых естественными экологическими системами и природными ландшафтами,».

4) Из проекта Перечня исключен запрет заготовки живицы. Разработчики обосновывают это тем, что в соответствии с приказом Рослесхоза от 24.01.2012 « 23 «Об утверждении Правил заготовки живицы» не допускается проведение подсочки лесных насаждений в лесах, где в соответствии с законодательством РФ не допускается проведение сплошных или выборочных рубок спелых и перестойных лесных насаждений в целях заготовки древесины.

Таким образом, специальная норма, необходимая для обеспечения защиты лесов в Центральной экологической зоне заменяется общей нормой законодательства, которая может быть изменена вне зависимости от необходимости выполнения Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Помимо этого, указанный приказ Рослесхоза также подпадает под действие «регуляторной гильотины»³.

В связи с изложенным, проект Перечня необходимо дополнить пунктом следующего содержания: «Заготовка живицы».

Заключение

В целом, проект постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» в представленной на обсуждение редакции, может привести к значительному ухудшению состояния озера Байкал, содержащего 20 % мировых запасов пресной воды и являющегося объектом всемирного природного наследия ЮНЕСКО, нарушению экологических прав граждан России, жизнь которых неразрывно связана с Байкалом, нарушению международных обязательств России, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, содержит коррупциогенные факторы и не должен быть принят.

Проект должен быть доработан по представленным замечаниям и представлен на общественное обсуждение.

Председатель Комиссии



Е.А.Есина

3 <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=101292>