



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рабочая группа «Охрана окружающей среды»

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

Тел.: +7 (499) 657-5717 доб. 14-09

Рабочее совещание Федеральный проект «Охрана озера Байкал» и необходимые меры по обеспечению сохранения озера Байкал (в режиме ВКС)

24.07.2019

г. Москва

Рекомендации

Рабочая группа «Охрана окружающей среды» Общественного совета при Минприроды России при участии Сибирского отделения РАН и Лимнологического института РАН, представителей органов власти Республики Бурятия и Иркутской области, ряда муниципалитетов Байкальской природной территории, Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, помощников депутатов Госдумы ФС РФ от Республики Бурятия и Иркутской области, представителей общественных объединений и экспертов Общественного совета рассмотрела вопросы остроты развития негативных процессов в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, завершение федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в утверждённом ранее формате, намечаемые изменения в законодательстве об охране озера Байкал.

Все выступающие отметили серьёзное внимание, уделяемое Президентом России и Правительством России цели сохранения уникальной экологической системы Байкальской природной территории, значимость реализации целей, предусмотренных федеральным проектом «Сохранение озера Байкал».

Вместе с тем, участники рабочей встречи выразили глубокую озабоченность качеством и возможными негативными последствиями принимаемых в отношении Байкальской природной территории законов и подзаконных нормативно-правовых актов, отсутствие эффективного взаимодействия органов власти с СО РАН и подведомственными институтами, заинтересованной общественностью и населением.

Учёные Сибирского отделения РАН констатировали, что главная проблема сегодня - экологический кризис в экосистеме озера Байкал. За 2012-2019 гг. исследованиями зафиксировано:

- аномальное развитие нитчатых водорослей; зона распространения водорослей увеличивается;

- массовое вымирание байкальских губок в масштабах всего озера, меняется структура и таксономический состав макрозообентоса напротив городов и поселков в период массового развития спирогиры, с вселением видов, несвойственных Байкалу;

- массовое развитие («цветение») бентосных цианобактерий. В цианобактериальных обрастаниях, покрывающих различные субстраты в прибрежной зоне, включая и эндемичные губки, обнаружены сакситоксины и микроцистины – токсины цианобактерий, опасные для жизни и здоровья человека и животных;

По сравнению с началом 2000-х годов, в два раза возросла эмиссия метана в Байкал

В этой связи требуются безотлагательные меры по детальному и многоплановому исследованию причин и возможных последствий данной перестройки экосистемы мелководной зоны Байкала, поскольку только после выполнения этих научных исследований, с определением природных и антропогенных факторов кризиса, возможна выработка обоснованного регламента работ по снижению антропогенной нагрузки на экосистему озера Байкал. Вместе с тем, запланированные ФЦП «Охрана озера Байкал» комплексное экологическое обследование озера Байкал так и осталось невыполненным, а планы по развитию мониторинга состояния озера сильно урезаны. Критическое состояние экосистемы озера Байкал в значительной мере связано с отсутствием действенного мониторинга озера: разрозненные ведомственные программы экологического и иных видов мониторинга, не взаимоувязанных и не учитывающих уникальных особенностей экосистемы озера Байкал, не позволяют своевременно выявлять причины существенных изменений уникальной экосистемы.

Необходимо создание комплексного мониторинга экосистемы озера Байкал, учитывающего особенности уникального природного объекта, в первую очередь - состояния прибрежной зоны озера Байкал, строительство (реконструкция) очистных сооружений и систем канализования стоков в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, с приоритетом поселений, расположенных на берегу Байкала и санаторно-курортных объектов. Указание по данным вопросам содержится в поручениях Президента России от 12.09.19 № Пр-1818 (п. 2).

Выполнение этих мероприятий позволит осуществлять эффективный контроль мер государственного регулирования, сократить антропогенное влияние на экосистему озера Байкал, и как следствие – предотвратить значительные финансовые потери на ликвидацию возможного экологического ущерба. Основные позиции формирования системы мониторинга:

- Обеспечение введения отсутствующего в настоящее время мониторинга прибрежной зоны озера Байкал.

- Консолидация экологического, санитарно-гигиенического видов мониторинга и функций Росприроднадзора по контролю за предприятиями.

- Разработка и утверждение специального положения о комплексном анализе причинно-следственных связей результирующих показателей мониторинга: всех ведомств, всей территории центральной экологической зоны и отдельно акватории озера Байкал с прибрежной зоной, включая ООПТ.

- Создание научного подразделения, обеспечивающего современные виды мониторинга. Его правовое и финансовое обеспечение, включая функции подготовки кадров для ведомств.

- Включение в состав федерального проекта мер по подготовке программ новых и модернизируемых видов мониторинга, обоснованию предложений по научному и организационному обеспечению создания комплексной и достоверной системы мониторинга с учетом уникальных особенностей озера Байкал.

Определение формата необходимого научного и методического обеспечения разработки и реализации решения задач и достижения результатов обновляемого федерального проекта «Сохранение озера Байкал» должно основываться на вариативном подходе к формированию тематики научных и методических работ: существенная доля

средств, направляемых на научное и методическое обеспечение программы, должна распределяться в рамках конкретных направлений расходов без привязки к точной формулировке темы или работы. Принципиально важно разрабатывать научное обоснование и методическое обеспечение в приоритетном порядке, до начала реализации мер, требующих капитальных вложений: например, мероприятие «Разработка и сертификация технологических решений по установке локальных очистных сооружений в населенных пунктах на БПТ с малой численностью населения», должно предшествовать разработке ПСД и реализации подавляющей доли проектов на побережье озера Байкал.

Принятие решений должно сопровождаться Экспертизой Российской Академии наук, позволяющей одновременно:

- обосновать варианты решения проблемы, которые будут априори неоспоримы;
- гарантировать отсутствие конфликта интересов;
- гарантировать научную обоснованность;
- получить доверие граждан России, и международных институтов, в том числе –

ЮНЕСКО, поскольку Байкал – всемирное наследие.

Для каждого целевого показателя должна быть точная привязка к территории: показатели должны соответствовать национальной цели, национальному проекту и федеральному проекту, а территориальная привязка оценки – самому показателю. Например, целевой показатель «Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал, %» должен оцениваться по объемам сбросов только проектов, имеющих непосредственную связь с прибрежной зоной озера Байкал.

Много серьёзных замечаний вызывает проект постановления Правительства России «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». Предлагаемые изменения в Перечень запрещенных видов хозяйственной деятельности не имеют должного обоснования и способны существенно ухудшить и без того неблагоприятную ситуацию с состоянием окружающей среды и деградацией экосистемы в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории. Отсутствие полноценного диалога с общественностью и экспертным сообществом, в том числе непредставление детального обоснования в пояснительной записке и игнорирование обязанности публично отвечать на поступившие комментарии, также влечет значительные риски состоянию уникальной экосистемы Байкала и подрывает эффективность системы управления законодотворчеством.

В условиях экологического кризиса в прибрежной зоне озера Байкал, законодательные поправки, существенно ослабляющие охранный режим ЦЭЗ, недопустимы. Изменение каждого из запретов должно иметь экологическое и экономическое обоснование, качественную и количественную оценку изменения характера и интенсивности воздействий на экосистемы Байкальской природной территории. Проект данного нормативного акта требует проведения ОВОС с независимой экспертизой, а также детальными очными общественными обсуждениями.

Самые существенные опасения вызывает положение о том, что Перечень, не распространяется на инвестиционные проекты, реализуемые на основании актов Правительства России, распоряжений и поручений Президента России, т.е. на распорядительные акты. Основополагающий базис любой правовой системы - нормативные акты частного характера подчинены нормативным актам общего характера. Предлагаемый проект постановления Правительства ломает этот принцип и ставит реализацию частных задач государства (инвестпроекты), в том числе реализуемых на базе не нормативных актов, выше фундаментальной государственной цели - сохранения озера Байкал. При этом, предусмотренная проектом норма о том, что Перечень не распространяется на любые инвестиционные проекты, в том числе связанные с

существенным воздействием на экосистему озера Байкал, также прямо противоречит принципам и нормам Федерального закона «Об охране озера Байкал», Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации».

Другой важный недостаток в том, что в отличие от действующего Перечня и предыдущих вариантов проекта, большая часть нового проекта нормативного акта состоит из отсылочных норм к иным актам самых разных статусов, часть из которых подлежит регуляторной гильотине, т.е. будет изменена без учёта их значимости для Байкальской природной территории. Данные нормы крайне затрудняют понимание и применение вводимых запретов, и нарушают принцип правовой определенности нормативных правовых актов, что противоречит постановлению Конституционного Суда РФ (от 2 июля 2020 г.).

Несмотря на многочисленные решения и поручения Президента России и Правительства России так и не утилизированы отходы БЦБК.

По итогам совещания участники совещания считают необходимым рекомендовать Минприроды России

1. Просить Правительство России ускорить разработку схемы территориального планирования Байкальской природной территории, что позволит согласовать интересы органов государственной власти региона, органов местного самоуправления, науки, бизнеса, населения и сохранения уникальной экологической системы озера Байкал.

2. По согласованию с Правительством России организовать неотложное заседание Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал с рассмотрением на ней принимаемых и разрабатываемых нормативно-правовых актов, затрагивающих или регламентирующих деятельность на Байкальской природной территории, создание при Комиссии научно-экспертного органа и общественного совета в целях предварительной проработки проектов решений, об установлении перечня вопросов, по которым могут приниматься решения на любом уровне только после рассмотрения и поддержки Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, нормативное установление требования обязательной научной экспертизы любого проекта, который может повлиять на сохранение озера Байкал, в том числе и всех (но не только) решений, принимаемых Комиссией. Указанные функции должно исполнять Сибирское отделение РАН в качестве организации, осуществляющей научное сопровождение реализации мер по сохранению озера Байкал.;

3. Сформировать совместно с СО РАН и органами государственной власти Республики Бурятия, Иркутской области с участием экспертов Общественного совета при Минприроды России комиссию по выработке предложений по определению границ поселений в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории; поручить этой комиссии представить план деятельности на 2020-2021 года до 1 сентября 2020 года.

Просить органы власти Иркутской области и Республики Бурятия и Рослесхоз дать подробную информацию по всем поселениям с детальным обоснованием расширения границ поселений на земли лесного фонда, водного фонда, земель ООПТ и др.

По результатам материалов субъектов, ведомств, и экспертизы СО РАН, рассмотреть проблему на Научном совете СО РАН по проблемам озера Байкал с участием депутатов Государственной Думы, представителей регионов, муниципалитетов, общественников и ведомств, оспаривающих постановку на кадастровый учет.

4. При актуализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в связи с Указом Президента России от 21.07.20 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" учесть следующие предложения:

4.1. Установить в качестве показателей результативности мер по охране озера Байкал целевые показатели влияния непосредственно на экосистему озера Байкал, в частности: «Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал, %», оцениваемый по объемам сбросов только проектов, имеющих непосредственную связь с прибрежной зоной озера Байкал.

4.2. В приоритетном порядке начать реализацию проектов очистных сооружений, имеющих непосредственную связь с прибрежной зоной озера Байкал, а также одновременное включение в проекты сооружения сетей канализации поселений.

4.3. Мероприятия по объектам, расположенным в буферной экологической зоне, и имеющих менее существенное значение для снижения воздействий на экосистему озера, перенести на период, следующий за реализацией мер по центральной экологической зоне БПТ.

4.4. Включить в состав мероприятий научно-исследовательские и методические работы: по первоочередной и критически важной для сохранения озера Байкал проблеме – эвтрофикации прибрежной зоны озера Байкал; формированию системы мониторинга прибрежной зоны. Кроме того необходимо обеспечить дополнительное финансирование Росгидромета для осуществления данного вида мониторинга экосистемы озера Байкал и официальное взаимодействие с Российской академией наук.

4.5. Исключить финансирование объектов, по ликвидации накопленного ущерба, расположенных в буферной экологической зоне, и КОС, расположенных в зоне атмосферного влияния. Указанные объекты могут быть рекомендованы к включению в состав иных специальных федеральных проектов в составе национального проекта «Экология».

4.6. Перенести реализацию проекта по ликвидации отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК (в существенной мере), на более поздние сроки после подготовки нового проекта и осуществления законодательно установленных процедур его согласования и утверждения. Предусмотреть в первоочередном порядке реализацию проекта по строительству сооружений для селевой и сейсмической защиты территории расположения накопленных отходов БЦБК.

4.7. Определить инструменты оценки эффективности научных исследований, разработанных в рамках программы: критериями должны быть научная состоятельность НИР и внедрение их результатов.

4.8. Дополнить действующий порядок приемки НИР рассмотрением и оценкой их результатов на профильных научных советах, подобных специализированному Научному совету по проблемам озера Байкал Сибирского отделения РАН.

4.9. Включать расходы на реализацию результатов исследований в государственные контракты на выполнение НИР, поскольку главным свидетельством внедрения результатов исследований является дальнейшее участие исполнителей научных проектов в их внедрении, в работе Минприроды и других ведомств.

4.10. При актуализации федерального проекта «Охрана озера Байкал» включить в его состав научно-исследовательские и методические работы, от результатов которых зависят важнейшие и критические меры по сохранению озера Байкал:

- Комплексная оценка кризисных явлений в озере Байкал
- Разработка системы мониторинга биоиндикаторов экологического и санитарно-эпидемиологического статуса мелководной зоны озера Байкал

- Разработка пилотной, цифровой платформы онлайн мониторинга мелководной зоны озера Байкал и атмосферы

- Обоснование внешних границ водоохранной зоны озера Байкал и функциональное водоохранное зонирование территорий населенных пунктов, расположенных в Центральной экологической зоне озера Байкал и оказывающих негативное воздействие на водные ресурсы и экосистему озера

- Научное обоснование экологических и рыбохозяйственных требований при регулировании уровня озера Байкал

- Методический проект «Обеспечение решения задач сохранения экосистемы озера Байкал и включение дополнительных показателей оценки результата текущего варианта работ по задаче «Сохранение и воспроизводство уникальных водных биологических ресурсов озера Байкал» с корректировкой формулировки задачи»

5. Сформировать рабочую группу с участием Минприроды России, представителей Байкальского региона, ученых и представителей общественных организаций для доработки проекта постановления Правительства России «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» по высказанным замечаниям (Приложение 1).

В целях ускорения реализации поручения Президента России о выборе лучших мировых технологий для утилизации отходов БЦБК необходимо неотложно заключить договор с Сибирским отделением РАН об экспертизе собранных компанией «ВЭБ-Инжиниринг» предложений от компаний мира для определения наилучшей технологии (комплекса технологий) по утилизации отходов БЦБК.

Заключение
к проекту постановления Правительства России
«Об утверждении Перечня видов деятельности,
запрещенных в центральной экологической зоне
Байкальской природной территории»
(подготовлены коалицией экологических организаций)

1. Положения проекта постановления содержат признаки коррупциогенных факторов: наличие бланкетных и отсылочных норм (ст. ст. 2, 3, 11), затрудняющих или делающих невозможным его исполнение, содержат нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (ст. 10, ст. 11), в том числе:

п. 2 проекта содержит выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов

ст. 11 содержит отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

2. Содержит отсылку на нормативный документ, действие которого заканчивается 01.01.2020 в связи с принятием нового нормативного документа (постановление 1029), что не позволяет однозначно трактовать, какие именно виды деятельности запрещены или разрешены в центральной экологической зоне БПТ;

3. Вводит понятие «санитарно-оздоровительные рубки», отсутствующее в Лесном кодексе РФ;

4. Противоречат ст. ст. 6, 11, 14 ФЗ «Об охране озера Байкал»:

Ст. 11 проекта противоречит нормам ст. 6 Закона и допускает возможность химического загрязнения озера Байкал. При запрете размещения отходов производства и потребления, разрешены утилизация и обезвреживание отходов;

Ст. 4 проекта противоречит нормам ст. 11 Закона, допускает проведение сплошных рубок;

Ст. 11 проекта противоречит нормам ст. 14 Закона: допускает утилизацию и обезвреживание отходов производства и потребления III класса опасности, при запрете на размещение отходов I-III классов опасности, при отсутствии научных исследований;

5. Ст. 11 проекта при анализе правоприменения с учетом проекта постановления «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (далее- Критерии), размещенном в настоящее время на федеральном портале проектов нормативных правовых актов:

- не позволяет осуществлять капитальное строительство, которое полностью относится к объектам III категории, исходя из проекта Критериев;

- ни один объект капитального строительства не может соответствовать критериям отнесения объектов к IV категории негативного воздействия;

- ставит под угрозу выполнение Национального проекта Экология: очистные относятся к объектам II категории негативного воздействия, запрет на строительство которых установлен проектом;

- нарушает права граждан, проживающих в границах центральной экологической зоны в части запрета на ведение хозяйственной деятельности, разрешенных в действующем постановлении 643 (запрет на строительство предприятий по переработке овощей, картофеля, мясной и молочной продукции, относящихся к объектам II категории негативного воздействия;

В связи с изложенным проект постановления «Об утверждении Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» требует доработки с учетом замечаний:

- при исключении отсылочных норм;
- при оценке воздействия на окружающую среду ;
- после проведения научных исследований с учетом положений ст. 14 ФЗ «Об охране озера Байкал»;
- при исключении противоречий между нормами.