



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
"СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК"
(СО РАН; СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РАН)

Просп. Академика Лаврентьева, д. 17, Новосибирск, 630090
Телетайп/Телекс 133128 MIR RU
Факс (383) 330-20-95
Телефон (383) 330-37-82
E-mail: sbras@sbras.nsc.ru
<http://www.sbras.ru>

Руководителю Межфракционной
группы «Байкал»
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
С.Ю. Тену

08.06.2020 № 15002-15237-2115.4/72

О проектах законодательных инициатив, рассматриваемых МРГ
«Байкал»

Уважаемый Сергей Юрьевич!

Направляю предложения СО РАН к проектам законодательных инициатив, представленных на заседании Межфракционной рабочей группы «Байкал», в рамках заседания в режиме ВКС 04.06.2020 г., а также планируемых к обсуждению на заседании 11.06.2020.

Обращаю Ваше внимание, что в настоящее время иницируется значительное число предложений, касающихся внесения изменений в законодательство в сфере охраны озера Байкал. Причем законодательные инициативы направлены на точечные изъятия из правового режима Байкальской природной территории, и в первую очередь – правового режима Центральной экологической зоны БПТ. Предлагаемые изменения всегда снижают уровень правовой защиты уникальной экосистемы озера Байкал. В отдельных случаях это связано с конкретным коммерческим проектом, в большей мере – первичная инициатива обусловлена объективными потребностями местного населения, но в предлагаемой редакции законодательной инициативы дается расширительная формулировка, реализация которой кардинально меняет правовой режим для Байкала. Практически все законопроекты, рассматриваемые в настоящее время на МРГ «Байкал», несут значительные риски для экосистемы Байкала, в первую очередь – именно из-за немотивированного (с позиций защиты прав местного населения) расширения объекта корректировки правовых норм, а в ряде случаев – намеренного снижения правового режима для озера Байкал путем установления приоритета норм одного правового акта в сравнении с правом в сфере охраны озера Байкал и иным общим законодательством, или изъятия из действующего правового режима отдельных территории БПТ.

В условиях экологической катастрофы в прибрежной зоне озера Байкал, принятие законодательных изменений, существенно снижающих правовую защиту уникальной экосистемы, недопустимо. Любые изменения должны быть обеспечены гарантиями неухудшения экологической ситуации на Байкале. Одновременно, необходимо вносить дополнения и изменения в законодательство, позволяющие сократить эвтрофикацию прибрежной зоны Байкала, в том числе – создать систему мониторинга состояния прибрежной зоны озера Байкал, включить финансирование мероприятий по исследованиям и мерам для сокращения эвтрофикации, финансирование проектирования и строительства (реконструкции) очистных сооружений и системы канализования стоков в ЦЭЗ БПТ, в первую очередь – поселений, расположенных на берегу Байкала и санаторно-курортных объектов.

Важной проблемой также является несистемность изменений законодательства в сфере охраны озера Байкал: каждая инициатива обосновывается и рассматривается вне связи с иными инициативами, как в отношении общего законодательства, так и в отношении Байкала. Это приводит к внутренним конфликтам как в законодательстве об охране озера Байкал, так и в рамках общего законодательства. Непубличность подготовки законопроектов и проектов постановлений Правительства РФ, полное отсутствие научной экспертизы проектов

нормативных актов, а также обсуждений с общественностью (в ряде случаев проекты нормативных актов даже не размещаются на официальном сайте общественного обсуждения), приводит к волюнтаризму, необоснованному изменению правовых режимов и правового статуса озера Байкал, и в конечном итоге – значительным рискам состоянию экосистемы и экологическим угрозам озеру Байкал.

Считаем необходимым кардинально изменить подход к формированию изменений в законодательство об охране озера Байкал: прекратить внесение точечных не взаимосвязанных изменений в отдельные нормы законодательства; принять и обеспечить реализацию решения о формировании комплексной программы изменений в законодательство об охране озера Байкал с участием научного сообщества и общественности; установить требование рассмотрения любых законодательных инициатив при условии системной научной экспертизы и учета мнения общественности.

Предлагаю данные вопросы рассмотреть на очередном заседании МРГ «Байкал».

С уважением,
Заместитель Председателя СО РАН,
Директор Иркутского филиала СО РАН,
Академик РАН

И.В. Бычков

Приложения:

1. О проекте федерального закона № 922421-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "Об охране озера Байкал"» и исполнении п. 2б) и п. 3 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам экологического развития Байкальской природной территории от 14.08.2017 № Пр-1602

2. О проекте федерального закона № 909679-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты в целях урегулирования земельных отношений на территории населенных пунктов в составе особо охраняемых природных территорий»

3. О законодательной инициативе «О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части урегулирования земельных правоотношений на Байкальской природной территории

4. О законодательной инициативе «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране озера Байкал" в части земельных участков категории земель лесного фонда и категории земель особо охраняемых территорий и объектов на Байкальской природной территории

5. О проекте постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

6. О мониторинге правоприменительной практики приказа Минприроды России от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал».

О проекте федерального закона № 922421-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "Об охране озера Байкал"»

Предлагаемая новая статья ФЗ «Об охране озера Байкал»: «В случае установления документами территориального планирования границ населенных пунктов, образуемых из вахтовых и иных временных поселков, созданных до 1 января 2007 г. в границах земель лесного фонда для заготовки древесины, при условии расположения таких населенных пунктов вне границ особо охраняемых природных территорий, положения подпункта 2 пункта 1 статьи 11 настоящего Федерального закона не применяются».

Комментарии

Поручением Президента РФ по данному вопросу предлагается обеспечить внесение изменений в законодательство п.2б): перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в земли населенных пунктов в связи с установлением границ лесных поселков в пределах фактически занятой такими поселками территории». В пояснительной записке к предлагаемому законопроекту указывается, что планируется «возможность осуществлять перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли населенных пунктов только для установления границ лесных поселков в пределах фактически занятой такими поселками территории».

Таким образом, в предлагаемой законопроектом формулировке дается расширительная норма в сравнении с поручением Президента РФ и пояснительной запиской, в первую очередь, Норма не указывает, что речь идет только о фактически занятой площади таких поселков. При этом и в поручении президента РФ, и в пояснительной записке данное положение указывается. В результате, поселки, созданные до 1 января 2007 г., могут неконтролируемо расширять, что позволит изымать из лесного фонда все большую территорию.

Предложение: дополнить положением о земельных участках, фактически занятых объектами капитального строительства по состоянию на дату внесения законопроекта в Государственную Думу: в следующей редакции: «В случае установления документами территориального планирования границ населенных пунктов, образуемых из вахтовых и иных временных поселков, созданных до 1 января 2007 г. для заготовки древесины, в границах земель лесного фонда на территории центральной экологической зоны Байкальской природной территории, занятых защитными лесами, в пределах территории, фактически занятой объектами капитального строительства по состоянию на 1 июля 2020 г., при условии расположения таких населенных пунктов вне границ особо охраняемых природных территорий, положения подпункта 2 пункта 1 статьи 11 настоящего Федерального закона не применяются».

О проекте федерального закона № 909679-7

«О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты в целях урегулирования земельных отношений на территории населенных пунктов в составе особо охраняемых природных территорий»

Законопроектом предлагаются изменения в несколько Федеральных законов, отменяющие запрет на оборотоспособность земельных участков в границах населенных пунктов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (в том числе, на

территориях государственных природных заповедников). Таким образом, предлагается разрешить в границах населенных пунктов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (включая государственные природные заповедники), приватизацию земельных участков.

Комментарии

Основную опасность представляют нормы относительно кардинального изменения статуса государственных природных заповедников, что создает правовые основания для осуществления на них экономической и иной деятельности, противоречащей целям и задачам государственных природных заповедников, что приведет к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, и может стать основанием для включения ООПТ, имеющих статус Всемирного наследия, в список «всемирное наследие под угрозой».

Допущение приватизации в границах государственных природных заповедниках незаконно, поскольку жители, проживающие в населенных пунктах, расположенных в границах государственных природных заповедников, изначально не имели возможности приватизировать земельные участки, предоставленные им в пользование.

Ситуация с населенными пунктами, расположенными в границах государственных природных заповедников, принципиально отличается от ситуации с населенными пунктами в границах национальных парков: в границы национальных парков включались существующие населенные пункты, а в границах заповедников, за единственным исключением (Командорский, для которого принято решение об изменении его статуса на национальный парк в соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018 № 321-ФЗ), населенные пункты специально не включались. Они либо возникли как поселки, состоящие из домов, в которых проживали сотрудники заповедника, либо были включены в границы заповедников вместе с земельными участками, передаваемыми заповеднику (некоторые лесные поселки). Сейчас там живут не только действующие сотрудники, но и бывшие, и потомки сотрудников. Часть зданий была незаконно приватизирована, но, земля под этими домами остается федеральной собственностью. Жители этих поселков хорошо понимают это, поэтому, в большинстве своем (в отличие от жителей поселений в национальных парках), не ставят вопрос о приватизации земельных участков, даже под их домами.

Кроме того, именно в силу создания этих поселков в качестве мест жительства сотрудников, большинство из них непосредственно примыкают к основной территории (ядру) заповедника. Поэтому их вырезание или приватизация земельных участков в них приведет к неминуемому росту количества людей (поскольку земля поступит в оборот), а значит - значительному усилению нагрузки на территорию заповедника. В таблице приведен список заповедников, в которых есть населенные пункты: все они созданы достаточно давно (все, кроме последних 3 - до войны). Во всех, кроме Командорского, поселки образовывались именно как места жительства сотрудников. Командорский заповедник, куда был включен поселок Никольское, подлежит преобразованию в национальный парк (см. выше). Данные по количеству жителей отсутствуют, но по оценке специалистов, оно не превышает нескольких тысяч человек.

Приватизация земель в границах населенных пунктов, расположенных в границах государственных природных заповедников повлечет за собой массовое строительство, в том числе линейных объектов (дорог, коммуникаций), что невозможно без причинения ущерба особо охраняемой природной территории (в соответствии с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2011 года, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.03.2012 (Определение № 24-Г11-4), согласно которой строительство и размещение линейных объектов, а также рубка зеленых насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства,

реконструкции и эксплуатации линейных объектов, невозможны без причинения ущерба особо охраняемой природной территории».

Для заповедников, расположенных на территориях объектов Всемирного природного наследия, законопроект в части отмены запрета на приватизацию земель в границах населенных пунктов, расположенных на территориях государственных природных заповедников, означает изменение юридического статуса объекта Всемирного наследия и связанное с этим снижение уровня охраны, что может стать основанием для включения ООПТ, имеющих статус Всемирного наследия, в список «всемирное наследие под угрозой».

Таблица 1

Государственные природные заповедники, на территории которых расположены поселения

№№ пп	Наименование государственного природного заповедника	Год создания	Субъект Российской Федерации
1	Ильменский	1920	Челябинская область
2	Воронежский	1927	Воронежская область
3	Жигулевский	1927	Самарская область
4	Башкирский	1930	Республика Башкортостан
5	Лапландский	1930	Мурманская область
6	Кивач	1931	Республика Карелия
7	Центрально-Лесной	1931	Тверская область
8	Алтайский	1932	Республика Алтай
9	Окский	1935	Рязанская область
10	Хоперский	1935	Воронежская область
11	Центрально-Черноземный	1935	Курская область
12	Мордовский	1936	Республика Мордовия
13	Тебердинский	1936	Карачаево-Черкесская Республика
14	Дарвинский	1945	Вологодская, Ярославская области
15	Приокско-Тerrasный	1945	Московская область
16	Волжско-Камский	1960	Республика Татарстан
17	Южно-Уральский	1978	Республика Башкортостан
18	Командорский	1993	Камчатский край

Предложение: исключить из законопроекта все нормы, касающиеся изменения статуса и правового режима в государственных природных заповедниках.

Приложение 3

О законодательной инициативе «О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды»

в части урегулирования земельных правоотношений на Байкальской природной территории

Действующим законодательством устанавливаются общие нормы правового режима для земель, занятых особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками.

Комментарии

Инициаторы законопроекта предлагают изъятие из общероссийского правового режима территории объекта Всемирного наследия «Озеро Байкал», что будет демонстративным решением Российского государства как перед российским, так и мировым сообществом. При этом, данное требование (ограничение в обороте земель – «не представляются в частную собственность») не является требованием международного права в отношении объектов Всемирного наследия.

Если законодатель считает, что требования международного и российского права, в частности гарантии сохранения универсальной всемирной ценности объектов Всемирного наследия, в России может быть обеспечено и без применения правового режима в виде ограничения оборота земель соответствующего статуса, то следует вносить указанные изменения для ВСЕХ объектов Всемирного наследия и объектов культурного наследия народов Российской Федерации, исключив пп.4) из статьи 27 п.5 Земельного кодекса РФ. В ином случае, Российское государство юридически устанавливает неравные гарантии для охраняемых культурных и природных объектов в Российской Федерации, в частности – снижение гарантий для объекта Всемирного наследия «Озеро Байкал» в сравнении с иными «особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками».

Предложение: представленный законопроект отклонить

Приложение 4

О законодательной инициативе «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране озера Байкал" в части земельных участков категории земель лесного фонда и категории земель особо охраняемых территорий и объектов на Байкальской природной территории

Законопроектом предлагается расширить варианты перевода земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, разрешенных в Центральной экологической зоне БПТ, распространив допустимость перевода таких земель лесного фонда в земли особых экономических зон туристско-рекреационного типа, созданных до 1 января 2010 года (в дополнение к землям особо охраняемых территорий и объектов при создании особо охраняемых природных территорий).

Кроме того, предлагается ввести новую норму в действующий Федеральный закон, устанавливающую (для данной территории) приоритет правового режима законодательства для особых экономических зон перед иным федеральным и иным законодательством.

Комментарии

Несмотря на то, что в пояснительной записке к Законопроекту указано, что он направлен именно на расширение ОЭЗ «Байкальская гавань» на гору Мамай, из него никак не следует, что он не может быть применен для включения в границы ОЭЗ любых других участков земель лесного фонда. Таким образом, если Законопроект будет принят, любой

участок земель лесного фонда вне федеральных ООПТ может быть включен в границы ОЭЗ.

Кроме того, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», в ЦЭЗ БПТ запрещено строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

Пункт 2 Законопроекта, фактически, отменяет эту норму, отдавая приоритет нормам Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Следовательно, в случае принятия Законопроекта, любой участок земель лесного фонда в границах ЦЭЗ БПТ может быть включен в границы ОЭЗ и застроен любыми рекреационными объектами и связанной с ними инфраструктурой. При этом, расширяться эта зона может бесконечно.

Таким образом, ради одного коммерческого проекта (<https://www.hrustalni.com/mamay365>) предлагается в существенной мере изменить законодательство в сфере охраны озера Байкал. При этом, проблему строительства горнолыжного курорта на горе Мамай юридически правомерно решить без включения данной территории (горы Мамай) в состав особой туристско-рекреационной экономической зоны, что не противоречит действующему законодательству (ст.10 (п.2) Федерального закона 21 декабря 2004 года N 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»). Гостиницы и иную инфраструктуру вполне возможно разместить на территории Танхоя (28 км) или Выдрино (14 км).

Предложение: представленный законопроект отклонить.

Приложение 5

О проекте постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»

Проектом постановления предлагается исключение ряда видов деятельности из перечня запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Комментарии

Предложение разрешить на территории земель лесного фонда строительство любых зданий и сооружений, связанных с осуществлением видов деятельности, разрешенных в ЦЭЗ БПТ, включая объекты, связанные с созданием особых экономических зон, предполагает строительство крупных рекреационных, спортивных объектов (гостиничных комплексов, горнолыжных трасс) и инфраструктуры. Это приведет к резкому увеличению негативного воздействия на экосистемы озера Байкал и прилегающих территорий, включенных в границы объекта всемирного наследия "Озеро Байкал". Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО неоднократно выражал обеспокоенность ситуацией с ОЭЗ в границах объекта всемирного наследия «Озеро Байкал», и просил Российское государство провести оценку воздействия как каждой ОЭЗ, так и стратегическую экологическую оценку всех проектов ОЭЗ для определения их кумулятивного воздействия на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия. (38COM7B.76
(<https://whc.unesco.org/en/decisions/6062>), 39COM 7B.22
(<https://whc.unesco.org/en/decisions/6279>), 40COM7B.97

(<https://whc.unesco.org/en/decisions/6760>), 41COM7B.6
(<https://whc.unesco.org/en/decisions/7006>), 42COM7B.76
(<https://whc.unesco.org/en/decisions/7305>). К сожалению, эти решения не были выполнены. В результате невыполнения данных решений у Российской Федерации отсутствуют оценки воздействия ОЭЗ на объект всемирного наследия «Озеро Байкал», несмотря на то, что они развиваются уже 13-лет. Состояние объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» будет рассматриваться на следующей, 44 сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО (должна была проходить в конце июня - начале июля 2020 года, но перенесена в связи с пандемией COVID-19).

Отсутствие запрета на «дноуглубительные работы» «на акватории озера Байкал, в его водоохранной зоне, в руслах нерестовых рек и их водоохранных зонах» несет значительные риски в связи с критической экологической опасностью, особенно - на самом Байкале и в устьях впадающих в него рек. Кроме того, данный пункт стимулирует дноуглубление в связи с возможной прибылью от побочного результата - добытых при этом общераспространенных полезных ископаемых. Безусловно, в случае необходимости защитных мероприятий или угрозы чрезвычайных ситуаций, данные работы могут производиться в руслах горных притоков.

Исключение пункта «Заготовка живицы» будет стимулировать промышленную заготовку, что приведет к ослаблению лесных насаждений, повышению их уязвимости к болезням и стихийным бедствиям, что впоследствии станет причиной или предлогом для дальнейшего назначения в таких насаждениях рубок. Заготовка для собственных нужд не предусмотрена законом, но является традиционным промыслом, и не требует введения запрета в связи с незначительным объемом.

Необходимо восстановить пункт, запрещающий обезвреживание отходов производства и потребления путем термической утилизации. Сжигание отходов несет весьма высокие риски для экосистемы озера Байкал как в связи с высоким загрязнением и значимой вероятностью аварийности, что повлечет разлив топлива с попаданием в уникальный объект всемирного наследия (кроме использования электроэнергии), так и в связи с наличием огромного выбора альтернативных вариантов обезвреживания отходов.

Предложения:

Изложить пункты перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, в следующей редакции:

Пункт 1 Перечня: Использование лесов с применением опасных для экологической системы озера Байкал средств защиты растений, а также использование авиации при применении средств борьбы с вредителями леса в отсутствие введенного режима чрезвычайной ситуации, связанной со вспышками вредителей леса, и (или) за пределами границ зоны чрезвычайной ситуации. Средства борьбы с вредителями леса, могут содержать только вещества, применение и концентрации которых в средах БПТ допускаются "Нормативами предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал»

Пункт 3 Перечня (исключенный) – восстановить в следующей редакции: «Коммерческая заготовка живицы».

Пункт 8 перечня

«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».

Пункт 19 перечня

«Строительство на территориях, расположенных за пределами установленных на 1 января 2021 года границ населенных пунктов, зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения, особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений (или их частей) на землях лесного фонда, землях сельскохозяйственного назначения (за исключением зданий и сооружений для обеспечения сельскохозяйственного производства), не связанных с обеспечением функционирования населенных пунктов».

Пункт 23 перечня

Размещение рекреационных объектов, временных палаточных городков, туристских стоянок и стоянок транзитного транспорта за пределами особо охраняемых природных территорий и особых экономических зон туристско-рекреационного типа без утвержденных в установленном порядке документов территориального планирования, а также размещение указанных объектов на особо охраняемых природных территориях за пределами рекреационных зон, зон (участков) хозяйственного назначения.

Пункт 46 Перечня (исключенный) – восстановить в редакции

обезвреживания отходов производства и потребления путем термической утилизации

Приложение 6

О мониторинге правоприменительной практики приказа Минприроды России от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал»

Комментарии

Приказ Минприроды России № 83, утвержденный 21.02.2020 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал», прошел регистрацию в Минюсте за № 58181 от 23.04.2020.

Основные разногласия результирующей редакции нормативного акта и позиции СО РАН:

1. Не включено требование о запрете сброса стоков непосредственно в Байкал. При этом, введен «косвенный» взамен «прямого» запрет сброса сточных вод непосредственно в озеро Байкал. С содержательных позиций можно только приветствовать позицию Минприроды России, заключающуюся в требовании сброса непосредственно в озеро сточных вод такого качества, которое соответствует фоновым значениям воды озера Байкал в пелагиали. Но с правоприменительной точки зрения установление представленных в

таблице 1 (Приказа № 83) значений допустимого содержания веществ в сточных водах при их сбросе в озеро Байкал, будет иметь только негативные последствия, в частности сам принцип «разрешения», даже в самых минимальных значениях, будет подтверждать возможность сбросов сточных вод. При этом нарушение нормативов несет весьма ограниченные правовые последствия для предприятия-нарушителя. Практически в настоящее время существует единственное предприятие, сбрасывающее сточные воды в Байкал – это КОС г. Байкальска. Несмотря на то, что эти очистные – самые лучшие на территории, подтверждением исключительного риска сбросов стоков непосредственно в озеро, является разрушение моста, по которому были проложены трубы, в связи с паводком конца июля 2019 г.; в результате чего было закрыто водоснабжение и канализация города. Следует прямо запретить сброс любых стоков в озеро Байкал. При этом, конкретно для КОС Байкальска, как и для других действующих предприятий, сбрасывающих сточные воды в водные объекты бассейна озера, требуется установить переходный период. Норма по запрету сбросов сточных вод включена в предложения Межведомственной рабочей группы, одобренные Научным советом СО РАН. Причем, все члены рабочей группы, и наука, и регионы были солидарны, что сброс сточных вод непосредственно в Байкал нужно запретить.

2. Исключена отдельная группа очистных сооружений для поселений с временным пребыванием персонала и отдыхающих. Следует иметь в виду, что значительная доля отдыхающих располагается во временных палаточных городках на определенном расстоянии от поселений, что предполагает целесообразность строительства локальных сооружений с сезонной эксплуатацией (в соответствии с данными Института географии СО РАН). В частности, - в муниципальном районе Сухинское в местах самодеятельного отдыха в пиковый сезон единовременное число туристов от заказника Энхалуковский до ООПТ «Побережье Байкала» (3 км) отдыхает 2600 чел.; - в районе Оймурское от с. Дулан до заказника «Энхалуковский» (2 км) – 1000 чел.; - в районе Посольское в местности «Лемасово» (2 км) – 1500 чел.; 16 - в Гремячинском поселении на береговой линии от с. Гремячинск до участка ОЭЗ «Пески» (13 км) – 1800 чел.; - в районе Турки на пляжной зоне от с. Горячинск до руч. Горячий (1,5 км) – 3000 чел. и др. Для систем водоотведения отдельно стоящих объектов, с периодическим пребыванием персонала и (или) отдыхающих, с сезонным формированием сточных вод, не более 120 дней в году (включая перерывы в формировании сточных вод до 15 дней), невозможна эксплуатация сооружений биологической очистки и единственным способом является глубокая физико-химическая очистка, включая фильтрацию. Такая технология имеет свои ограничения, и требует специального нормирования. Исключение группы поселений с временным пребыванием будет иметь в качестве следствия полное отсутствие очистных сооружений и дренаж неочищенных сточных вод в озеро фактически с береговой линии. Включение указанной группы поселений обяжет собственников палаточных городков и иных временных поселений строить очистные сооружения с достижимыми показателями очистки стоков. Кроме того, например, в с. Курма постоянных жителей – 2 чел., а в летний сезон постоянно находятся – около 1 тыс. чел., в с. Харанцы постоянно проживает 90 чел., а в летний сезон – 6,5 тыс. чел., в с. Сахюрта – постоянных 186 чел., а в летний сезон - около 17 тыс. чел. единовременно!! Всего поселений от 0 до 100 чел. в центральной зоне 53 ед. из 110, в том числе с населением менее 15 чел. – 21 поселение.

3. Оставлено без внимания требование о введении переходного периода соблюдения устанавливаемых нормативов для действующих предприятий. Актуальный пример по КОС г. Байкальска приведен в п.1. Следует отметить, что все действующие КОС и ЛОС не соблюдают не только установленные нормативы, но и технологические проектные показатели сооружений. В целях прозрачности и объективности требований, а также реализации мероприятий Федерального проекта «Сохранение озера Байкал» по модернизации и реконструкции действующих очистных сооружений, необходимо установление ограниченного по времени переходного периода. При этом, проектирование

новых сооружений, а также проекты модернизации и реконструкции должны основываться на устанавливаемых правовых нормах и показателях.

4. Не предусмотрено требование третичной доочистки для КОС, расположенных в центральной зоне, что создает серьезные риски для экосистемы озера: третичная доочистка (биопруды и др.) повышает уровень надежности очистных сооружений. Например, при аварии биопруды будут накапливать стоки, не позволяя сбрасывать недоочищенные до нормативных показателей стоки – это гарантия от непредвиденных ситуаций, которые всегда случаются при эксплуатации оборудования. Кроме того, биопруды позволяют осуществлять сезонную саморегуляцию – это природный процесс, который независимо от квалификации персонала (а это ключевой фактор эксплуатации сооружений) будет осуществлять очистку сточных вод до требуемых нормативов (безусловно только после очистки в соответствии с технологией).

5. Не включена норма с требованиями по выведению с водосборного бассейна производств и пр. (кроме жизненно важных), которые по технологическим причинам не могут отказаться от сброса особо опасных веществ для экосистемы озера Байкал или соответствующей модернизации технологии до 2024 г. Отсутствие данной нормы создаст правовую неопределенность, поскольку такой нормы нет ни в одном другом нормативном акте, а сброс веществ данной категории критически опасен для экосистемы озера Байкал, что подтверждается данными научных исследований о пусковой ситуации экологического кризиса на Байкале (сброс стоков в Северобайкальске от вагономоечного депо).

6. Важно подтвердить в рассматриваемом документе норму по обязательному пересмотру нормативов (предлагается увеличить период пересмотра с ежегодного на 1 раз в 5 лет).

Предложения

Принятие нормативного акта дает возможность начать проектирование очистных сооружений для решения проблем кардинального сокращения загрязнения озера Байкал коммунальными стоками; но при этом требует срочного принятия мер и соответствующих нормативных актов, позволяющих реализовать установленные требования в области нормирования сбросов сточных вод в водосборном бассейне озера Байкал, в первую очередь, внесение следующих изменений правовых актов:

1. В Федеральный закон «Об охране озера Байкал»:

1.1. Установление требования полного запрета сбросов сточных вод непосредственно в озеро Байкал.

1.2. Порядок выведения особо опасных объектов за пределы водосборного бассейна озера Байкал в отсутствия технической и технологической возможности изменения технологии, сопровождающейся сбросом веществ категории особо опасных, должны быть выведены за пределы водосборного бассейна озера Байкал

1.3. Сроки пересмотра установленных Нормативов

2. В иные нормативные акты, следующие нормы:

2.1. требования по обязательному канализованию всего поселения, которое включается в проект модернизации, реконструкции или нового строительства очистных сооружений

2.2. обязательное использование третичной доочистки стоков для объектов центральной экологической зоны БПТ

2.3. оснащение всех поселений, включая временные, сооружениями по концентрации и/или очистке стоков

2.4. предусмотреть в составе направлений субсидирования населения, постоянно проживающего на территории центральной и буферной экологических зон Байкальской природной территории, а также иных отдельных категорий хозяйствующих субъектов, расходы на компенсацию тарифов по оплате очистки сточных вод в регионе в сравнении с

наилучшими доступными технологиями, применяемыми в целом по России для очистки бытовых сточных вод в соответствии с действующим законодательством РФ

2.5. рекомендация перехода на водоснабжение водой озера Байкал в случае расположения поселений на территории центральной экологической зоны БПТ, использующих источники с высоким содержанием (в частности сульфатов и хлоридов) в источнике водоснабжения

2.6. установление переходного периода до 2024 г., в случае обоснованной необходимости, для действующих промышленных и иных объектов, сточные воды которых не содержат веществ категории особо опасных для экосистемы озера Байкал, или которые будут реконструированы с исключением таких загрязняющих веществ, а также для действующих сооружений по очистке бытовых сточных вод,

2.7. установление требования оснащения приборами для контроля объемов водопотребления для всех объектов, сбрасывающих сточные воды, и всех потребителей воды (включая частные), подключенных к централизованным или локальным канализационным системам, с дистанционной передачей данных в единый региональный диспетчерский центр ЖКХ и инлайн контроля качества сбросов сточных вод с передачей данных в непрерывном режиме (онлайн) в единый информационный центр (облачное хранилище) с оперативным тест-контролем на малых объектах: объекты 4 и 3 категории – до 2022 г., объекты 2 категории - до 2024 г., объекты 1 категории - до 2026 г. Для объектов 1 и 2 категории предусмотреть возможность экспресс контроля качества очистки 18 сточных вод специалистами контролирующих органов на основе вероятностной выборки при помощи экспресс тестов.

2.8. создание специального профильного обучающего учреждения (возможно, факультета в действующем образовательном учреждении) для подготовки и повышения квалификации персонала и руководителей кластера по водоснабжению и водоотведению для Байкальского региона.

2.9. введение и обеспечение дополнительных полномочий Росприроднадзора для реализации норм Приказа.

3. Подготовка и принятие государственных решений по прекращению использования фосфат-содержащих моющих средств на территории

Существенное сокращение антропогенного воздействия на уникальную экосистему озера Байкал, помимо принятия указанных выше нормативных актов, нереализуемо без научного сопровождения обеспечения решения вопросов улучшения экологического состояния озера Байкал с приоритетом тематики исследований по формированию системы канализования и очистки антропогенных стоков на БПТ на основе наилучших мировых технологий и комплексного подхода к разработке системы водоотведения, учитывающего природно – климатические и социально–экономические особенности и перспективы развития.

Изменения, внесенные в нормативы допустимых воздействий, коснулись только сбросов сточных вод, при этом нормативные требования в отношении выбросов в атмосферу, воздействия на ландшафты, физические воздействия и др. остались в неизменном виде. В условиях прогрессирующих климатических изменений и значительного антропогенного прессинга на природные ландшафты прибрежной территории (водоохранная зона) озера Байкал, необходимо актуализировать допустимые нагрузки на наземные экосистемы при непрерывном пребывании людей в вегетационный период, в том числе при рекреационном использовании территории.

Данные требования, как и научно необоснованные нормы в отношении сбросов сточных вод, не относящихся к сбросам централизованных и локальных систем водоотведения поселений или городских округов в пределах центральной и буферной экологических зон Байкальской природной территории, требуют дополнительных научных исследований и экспериментальной апробации.

Экологические последствия реализации технологии термической утилизации

(информация на основе представленной на портале CleanBaikal.ru технологии авторства компании «Турмалин»)

Атмосфера

В соответствии с Приказом 83:

3. Атмосферный воздух. Допустимые поступления веществ в атмосферный воздух над уникальной экологической системой озера Байкал

Поступление в атмосферный воздух над южной котловиной озера Байкал в течение года не более:

- 2,5 тыс. тонн серы диоксида (SO₂) и 1,2 тыс. тонн азота диоксида (NO₂) от стационарных источников выбросов, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории;

В настоящее время (по отчету за 2019 г. по форме 2ТПвоздух) выбросы по территории Иркутского района и Слюдянского района составляют (официальная отчетность по указанным показателям в установленном Приказом 83 территориальном разрезе, отсутствует):

Слюдянский район: диоксид серы – 0,123 тыс.тонн, диоксид азота - 0,068 тыс.тонн

Иркутское районное муниципальное образование: диоксид серы – 0,343, диоксид азота - 0,049.

Итого, в центральной зоне в южной котловине фактически **используется из установленного лимита:**

- по диоксиду серы: из 2,5 тыс. тонн - 0,2-0,5 тыс.тонн

- по диоксиду азота: из 1,2 тыс.тонн – около 0,1 тыс.тонн

Характеристика используемого оборудования:

Очистка отходящих газов от твёрдых взвесей	≥ 93%	
Характеристика отходящих газов на срезе дымовой трубы	Пыль	≤ 30 мг/нм ³
	SO ₂	≤ 10 мг/нм ³
	CO	≤ 50 мг/нм ³
	NO _x	≤ 50 мг/нм ³
	HCl	≤ 8 мг/нм ³
	HF	≤ 4 мг/нм ³
	Диоксины	≤ 100 пг/нм ³
	Избыточный кислород	≥ 10%
	"Чёрный дым"	нет
Обезвреживание инфицированных отходов	100%	
Обезвреживание токсичной органики	100%	

Исходя из характеристик оборудования и показателей выбросов, в атмосферный воздух за весь период ликвидации отходов путем термической утилизации, будет выброшено: (на основе проектных данных предприятия в г.Красноярске, производитель оборудования компания Турмалин)

SO₂ - 5,8

NO_x – 5,8

Помимо указанных компонентов, лимитируемых Приказом № 83, в выбросах также будут хлориды, диоксины, фталаты и пр.

В случае реализации технологии сжигания за год лимитируемые показатели будут превышены по диоксиду азота – почти в 5 раз, по диоксиду серы – в 2,3 раза.

При реализации за 2 года – превышение составит по диоксиду азота – в 2,5 раза, по диоксиду серы – на данный проект будет израсходован весь лимитируемый объем выбросов по центральной зоне для южной котловины Байкала.

Топливо (за исключением использования электроэнергии):

Топлива на весь объем для сжигания (термической утилизации) – 17 тыс.тонн.

Если работы будут продолжаться 2 года – будет использоваться 25 тонн в сутки (при круглогодичной работе); в случае продолжения работ в течение года (что более вероятно в условиях полной реализации всего проекта за 2 года) – будет использоваться 50 тонн в сутки.

Авторы технологии термической утилизации указывают **риски в результате аварийных ситуаций:**

Промышленная площадка проектируемого производства представляет опасность вследствие переработки на ней легковоспламеняющихся и горючих жидкостей, горючих твердых материалов и токсичных веществ.

Основными причинами возникновения аварийных ситуаций являются нарушения технологических процессов, технические ошибки обслуживающего персонала, нарушение противопожарных правил и правил техники безопасности, отключение электроэнергии, стихийные бедствия, террористические акты и др.

Наиболее опасной потенциально возможной аварийной ситуацией является разгерметизация оборудования или оснастки технологической системы с выбросом находящихся в ней субстанций в производственное помещение или в атмосферу, обуславливающая вероятность взрыва или отравлений. Такие аварии, однако, могут носить только локальный характер вследствие того, что СОЗ - трудно горючие жидкости и вместимость поддона, в котором установлена емкость с отходами, рассчитана на их максимальный объем.

В результате топливо, в том числе резерв, могут попасть на рельеф и далее – в Байкал.

Реализация проекта на берегу Байкала несет повышенные риски, связанные в том числе с сейсмоопасностью территории и возможностью схода селя, и угрозой катастрофы для уникальной экосистемы.