



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>

Министру природных ресурсов
и экологии
Российской Федерации
Д.Н. Кобылкину

31.07.2020 № 15002-15237-2115.4/85

О проекте постановления Правительства Российской Федерации «Об
утверждении Перечня видов деятельности, запрещенных в
Центральной экологической зоне Байкальской природной
территории»

Уважаемый Дмитрий Николаевич!

Направляю поправки к проекту постановления Правительства Российской Федерации [«Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»](#), размещенного на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов.

Обращаю Ваше внимание, что в Пояснительной записке рассматриваемого проекта нормативного акта отсутствует обоснование необходимости и оценка экологических последствий внесения тех или иных изменений в Перечень.

Приветствуем активное вовлечение общественности в обсуждение проекта нормативного акта. В то же время, помимо учета позиций органов власти субъектов Федерации, считаем необходимым оценивать соответствие критериям Байкала как объекта Всемирного наследия. Считаем необходимым достижение баланса между решением экологических проблем, предоставлением прав местному населению и обеспечением экономического развития. Для Байкала, содержащего 20% мировых запасов поверхностных пресных вод в условиях нарастающих водных конфликтов, безусловно необходимо обеспечивать приоритет экологических вопросов.

На основании вышесказанного предлагаем:

1. исключить п.2 постановления Правительства РФ, как устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
2. вернуться к концепции установления норм прямого действия, существенно сократив применение отсылочных норм;
3. рассмотреть поправки, представленные в Приложении к настоящему письму;
4. повторно разместить на портале общественного обсуждения доработанный текст проекта постановления Правительства (в составе материалов, размещаемых на портале общественного обсуждения, представить отчет о принятых и отклоненных поправках, с обоснованием причин отклонения) и публично обсудить все дискуссионные вопросы, с экспертизой и аргументами принятия решений.

5. продлить сроки доработки «Перечня» в связи с большим объемом существенных замечаний, полученных в ходе рассмотрения проекта и необходимости объективной оценки воздействия изменений на состояние экосистемы озера Байкал и социально-экономические отношения.

Предлагаем закрепить и расширить положительный опыт публичного научного и общественного обсуждения широкого круга документов, согласование Общественного совета при Минприроды России.

В последующем, считаем целесообразным дополнительно обеспечивать научное сопровождение подготовки и согласование Правительственной комиссией по вопросам охраны озера Байкал резонансных законопроектов, постановлений и иных документов, привлекающих большое внимание общественности. Официальное обеспечение научного сопровождения необходимо для планирования рабочего времени сотрудников РАН в целях соблюдения сроков выполнения работ по государственному заданию.

С уважением,

Заместитель Председателя СО РАН по научной работе,
Директор Иркутского филиала СО РАН,
академик РАН



И.В. Бычков

Приложение: Поправки к проекту постановления о запрещенных видах деятельности в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории – на 4 л.

Приложение

к письму 15002-15237-2115.4/85 от 31.07.2020

О проекте постановления

Правительства Российской Федерации

«Об утверждении Перечня видов деятельности,
запрещенных в Центральной экологической зоне
Байкальской природной территории»**Поправки к проекту постановления о запрещенных видах деятельности в
Центральной экологической зоне Байкальской природной территории**

1. Предлагаем исключить пункт 2 проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» об установлении возможности осуществления всех видов хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, в том числе включенных в перечень запрещенных.

Согласно данному пункту, в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории 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 со статьей 6 указанного Федерального закона: на Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера 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, прямо противоречит принципам и нормам Федерального закона «Об охране озера Байкал».

В настоящее время число инвестиционных проектов составляет более 31,5 тыс., из них с государственной собственностью и государственно-частным партнерством – 13,5 тыс. В том числе по отраслям, которые полностью запрещены в соответствии с ПП 643 – более 1000, в том числе горнодобывающая промышленность, нефтепереработка, машиностроение, медицинская промышленность, химическая, металлоконструкции и прокат, атомная энергетика и др. По другим отраслям также значительное число объектов относятся к запрещенным, например в Энергетику включены и атомные станции. В Иркутской области – 333 инвестиционных проекта, в том числе, в частности, проектов по добыче и переработке 25 (мусоропереработка и утилизация, горнодобывающая промышленность, газопереработка, нефтепереработка), машиностроение – 6, химическая промышленность – 16, деревообработка – 29 и др.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017), определяет коррупциогенными факторами, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения;
- 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.

Данный пункт противоречит нормам Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об охране озера Байкал», содержит коррупциогенные факторы, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Предлагаем: исключить п.2 из текста нормативного акта

2. Дополнительно проработать целесообразность применения отсылочных норм (пп.2, 11, 12 проекта Перечня) для значительной доли Перечня запрещенных видов деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории деятельности, в особенности – в отношении норм постановления Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий», включенного в перечень нормативных актов, подлежащих отмене с 1 января 2021 года в рамках механизма «регуляторной гильотины». Имея в виду, что к коррупциогенным факторам относится наличие бланкетных и отсылочных норм, юридико-лингвистическая неопределенность (постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), обосновать необходимость применения данного инструмента в тексте профильного подзаконного нормативного правового акта, касающегося центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в целях защиты ее уникальной экологической системы, в том числе высокой степени правовой неопределенности.

Применение отсылочных норм не позволяет в полной мере указать в тексте нормативного акта весь перечень допустимых видов деятельности. Настоящая редакция Перечня блокирует значительную долю необходимых для жизни населения видов деятельности, делая нелегитимным строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры, в частности:

- не позволяет осуществлять капитальное строительство, которое полностью относится к объектам III категории;

- исключает из числа разрешенных видов деятельности очистные сооружения, которые относятся к объектам II категории негативного воздействия: при этом именно строительство современных очистных сооружений и систем канализования стоков – ключевой фактор сокращения эвтрофикации прибрежной зоны озера Байкал;

- 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).

Аргументы о невозможности включать в постановление правительства прямые запреты не подтверждается текущей практикой подготовки законодательства. В настоящее время на портале regulation.gov.ru рассматривается, например, несколько Положений об особо охраняемых природных территориях, в которых устанавливаются прямые запреты. Например, в проекте «Об утверждении Положения об охранной зоне национального парка «Лосиный остров» установлены прямые запреты – 24 пункта.

Предлагаем: вернуться к концепции установления норм прямого действия

3. Пункты 3 и 4 – о регламентации рубок лесных насаждений.

Ст.11 ФЗ «Об охране озера Байкал» запрещает сплошные рубки.

В п. 4 текущей редакции запрещаются «санитарно-оздоровительные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений». 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, приказ Минприроды России от 12.09.2016 № 470 «Об утверждении Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов» (зарегистрирован в Минюсте России 13.01.2017 № 45199).

В связи с неопределенностью предлагаемой нормы, правоприменитель может трактовать ее как возможность разрешения на 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, а также ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в соответствии с которой ЧС регионального уровня вводится органами власти субъектов РФ. Совместное применение указанных документов может трактоваться как возможность принятия соответствующим органом власти субъекта РФ решения о введении режима ЧС, связанного со вспышкой вредителей и болезней леса, и возможности проведения сплошных санитарных рубок на этой территории.

Употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера относится к коррупциогенным факторам.

Предлагаем: пункты 3, 4 проекта Перечня 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 введенном 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».

4. Пункт 6 проекта Перечня – исправить техническую ошибку.

"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".

Предложение: исправить техническую ошибку: взамен слова «проведения» написать «проведение»

5. Пункт 10 проекта Перечня. Внести корректировки в норму об ограничениях строительства за пределами населенных пунктов: исключение из перечня запрещенных видов деятельности по строительству 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, создает реальную угрозу включения в границы населенных пунктов и особых экономических зон ценных естественных экологических систем, природных ландшафтов, в том числе являющихся местами обитания и произрастания редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира. Следует не отменять данную

принципиальную норму, а применить установленные законодательством термины - ценные естественные экологические системы, природные ландшафты.

Предложение: пункт 10 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».

6. Пункт 21 проекта Перечня, регламентирующий Деятельность по обращению с вновь образуемыми отходами производства и потребления. В предлагаемой редакции регламентация затрагивает только деятельность по обращению с вновь образуемыми отходами производства и потребления, и позволяет пролонгировать существование, захоронение, обработку, обезвреживание и утилизацию уже накопленных отходов на территории центральной экологической зоны.

Предложение: сформулировать настоящий пункт в следующей редакции:

Деятельность по обращению с отходами производства и потребления (за исключением объектов накопленного ущерба), в части:

размещения отходов производства и потребления, кроме размещения временных площадок накопления твердых коммунальных отходов IV-V класса опасности;

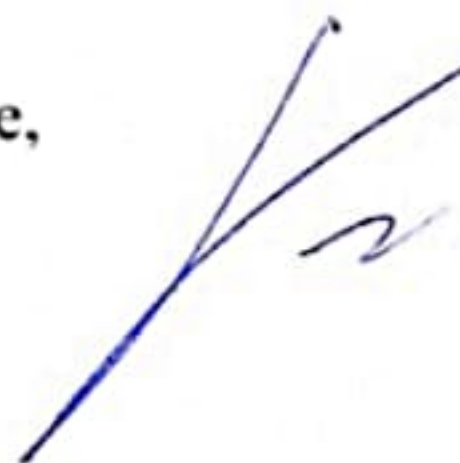
обработки, обезвреживания или утилизации отходов, кроме отходов IV-V класса опасности;

обезвреживания или утилизации отходов путем термической обработки.

Дополнить пунктом 21.1 в следующей редакции:

«Деятельность по обезвреживанию и/или утилизации накопленного ущерба путем термической обработки»

Заместитель Председателя СО РАН по научной работе,
Директор Иркутского филиала СО РАН,
академик РАН



И.В. Бычков