

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>

01.10.2020

№ 15007-15237-2115.4/98

Об особом мнении в отношении протокола № 25-17/87-пр от 17.09.2020 по вопросу доработки проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»

Министру природных ресурсов и  
экологии Российской Федерации  
Д.Н. Кобылкину  
Копия:  
Первому заместителю Министра  
природных ресурсов и экологии  
Российской Федерации  
Д.Г. Храмову  
Директору департамент  
государственной политики и  
регулирования в сфере обращения с  
отходами производства и  
потребления – руководителю  
межведомственной рабочей группы  
Н.А. Борисову

Уважаемый Дмитрий Николаевич!

В соответствии с Приказом № 585 от 11.08.2020 по Минприроды России была создана межведомственная рабочая группа (далее – рабочая группа) по вопросу доработки проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». В состав рабочей группы включены представители Сибирского отделения РАН. Информую Вас о существенных нарушениях норм, установленных Положением о рабочей группе, в том числе в части принятия решения о редакции проекта постановления правительства РФ, регламента работы рабочей группы; не соответствующих действительности сведениях о датах составления и принятия решения, зарегистрированных в Протоколе № 25-17/87-пр от 17.09.2020; недостоверной информацией о представлении особого мнения членов рабочей группы в отношении текста постановления в редакции Протокола № 25-17/87-пр от 17.09.2020.

Прошу Вас, Дмитрий Николаевич, дезавуировать Протокол № 25-17/87-пр от 17.09.2020, представить для повторного рассмотрения и обсуждения на заседании рабочей группы протокол с отражением полученных комментариев и разногласий членов рабочей группы по каждому пункту проекта нормативного акта. Кроме того, в соответствии с требованиями законодательства, необходимо заново разместить подготовленный с участием рабочей группы проект постановления на портал общественного обсуждения, сопроводив его обоснованием каждой из представленных норм, и комментариями по учету предложений членов рабочей группы и иных организаций, представивших свои предложения к текущему проекту документа. Указанные выше процедуры и согласования возможно проводить одновременно с согласованием проекта нормативного акта в федеральных органах исполнительной власти.

Приложение 1. Нарушения в процессе доработки проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»: норм Приказа Минприроды России № 585 от 11.08.2020, не соответствующих действительности сведениях и недостоверной информацией Протокола № 25-17/87-пр от 17.09.2020 – 2 л.

Приложение 2. Особое мнение членов межведомственной рабочей группы Бычкова И.В., академика РАН, Заместителя Председателя СО РАН и Орловой И.И., д.э.н., ученого секретаря Научного совета СО РАН по проблемам озера Байкал, к проекту постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (протокол № 25-17/87-пр от 17.09.2020) – на 3 л.

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

Исп. Орлова И.И +7903-7955123

И.В. Бычков

Нарушения в процессе доработки проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»: норм Приказа Минприроды России № 585 от 11.08.2020, не соответствующих действительности сведениях и недостоверной информацией Протокола № 25-17/87-пр от 17.09.2020

1. Нарушены следующие нормы Приказа Минприроды России:

1.1. В соответствии с Положением о Рабочей группе, секретарь рабочей группы «обеспечивает ведение протоколов заседаний, составление протоколов заочных голосований межведомственной рабочей группы», «обеспечивает направление членам межведомственной рабочей группы, в том числе по электронной почте, копий подписанных и утвержденных протоколов заседаний и заочных голосований межведомственной рабочей группы в десятидневный срок после даты их регистрации в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (п. 11 Положения). Заседания рабочей группы проводились в режиме ВКС 9.09.2020, 10.09.2020, 11.09.2020, 14.09.2020, 15.09.2020. Протоколов заседаний не велось; членам рабочей группы 30.09.2020 в 11-05 (по московскому времени) был предоставлен 1 (один) протокол с принятым и оформленным решением. Причем голосований, в том числе заочных, не проводилось ни по одному вопросу, как и по решению в целом.

1.2. В соответствии с Положением о Рабочей группе, члены рабочей группы имеют право «при несогласии с решениями межведомственной рабочей группы излагать особое мнение с занесением в протокол заседания» (п.12 Положения); «Члены межведомственной рабочей группы должны быть уведомлены о проведении заседания или заочного голосования межведомственной рабочей группы по электронной почте и получить материалы по вопросам повестки дня заседания не позднее, чем за 1 (один) рабочий день до даты проведения заседания». Как указано в п.1 настоящего письма, голосований членов рабочей группы не велось, протокол № 25-17/87-пр от 17.09.2020 без проведения голосования и без предварительного представления членам рабочей группы, был направлен членам рабочей группы 30.09.2020 в статусе зарегистрированного документа.

Указанные выше нарушения норм Приказа № № 585 от 11.08.2020 по Минприроды России, привело к утверждению недостоверных и необоснованных решений, планируемых к представлению руководству Минприроды России и Правительства Российской Федерации.

2. Помимо вышеуказанных нарушений, Директором департамента Минприроды России Н.А. Борисовым был подписан, а службой Протокола Минприроды России зарегистрирован документ (от 17.09.2020), содержащий не соответствующие действительности сведения о датах составления и принятия решения, что подтверждается информацией, зафиксированной в переписке и обмене информацией в созданной Минприроды группе «ППРФ № 643 (Доработка)» в Telegram, в том числе:

2.1. Редакция проекта постановления, после проведения ВКС заседаний рабочей группы, была направлена членам рабочей группы руководителем проектного офиса Федерального проекта «Сохранение озера Байкал» М.В. Стафеевым (секретарь Рабочей группы) 17.09.2020 в 5-57 МСК. Членам рабочей группы было предложено дать свои формулировки в таблице по ссылке <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Ubsbv9nXsv9eIG2OEgOO2ay19wd8hvmq5Qaew3rCp8/edit?usp=haring>. Срок представления формулировок для членов рабочей группы был определен 18.09.2020 в 12-00 МСК. Таким образом, Протокол № 25-17/87-пр с приложением текста результирующего проекта постановления Правительства не мог быть подготовлен, подписан и зарегистрирован 17.09.2020.

2.2. Редакция текста проекта постановления, представленная членам рабочей группы 17.09.2020 (см. предыдущий пункт), к которой и давались предложения членов рабочей группы 17.09.2020-18.09.2020, по отдельным пунктам существенно отличается от редакции текста в составе Протокола № 25-17/87-пр, что вполне объяснимо, поскольку последняя редакция формулировалась с учетом предложений членов рабочей группы по состоянию на 18.09.2020, что подтверждает вывод предыдущего пункта.

2.3. Текст Протокола № 25-17/87-пр был представлен членам рабочей группы 29.09.2020 в 11-05, что свидетельствует о нарушении регламента работы рабочей группы в части: отсутствия голосования членов рабочей группы по принятию решения и отсутствия реализации права члена рабочей группы о выражении особого мнения по поводу пунктов решения, с которыми он не согласен; а также о реальных сроках составления указанного Протокола.

3. Комментарий секретаря рабочей группы («ППРФ № 643 (Доработка)» в Telegram, 30.09.2020 11-33 МСК) об учете мнений членов рабочей группы в Протоколе, является недостоверной информацией, поскольку в тексте зарегистрированного Протокола № 25-17/87-пр в качестве окончательной позиции

членов рабочей группы (в частности – представителей СО РАН) представлены формулировки и обоснования к редакции проекта постановления РФ, представленного сотрудниками Минприроды РФ 17.08.2020. Указанные предложения членов рабочей группы были направлены, в частности, СО РАН в адрес рабочей группы 28.08.2020, и обсуждались на заседаниях рабочей группы в период с 09.09.2020 по 15.09.2020. По результатам обсуждения, сотрудники Минприроды России (см. п.2.2 настоящего письма) представили промежуточную редакцию текста постановления 17.09.2020, в значительной мере отличающуюся от редакции 17.08.2020. В тексте же Протокола № 25-17/87-пр содержится редакция, отличающаяся от двух ранее представленных текстов.

Таким образом, предложения членов рабочей группы от 28.08.2020, представленные в Протоколе № 25-17/87-пр, не могут считаться особым мнением к текстам, подготовленным сотрудниками Минприроды России в период с 18.09.2020 по 30.09.2020.

Дополнительно отмечаем, что в редакции, прилагаемой к Протоколу № 25-17/87-пр, содержатся новые нормы, существенно отличающиеся от всех предыдущих редакций текста проекта постановления, создающие неприемлемые угрозы состоянию экосистемы озера Байкал.

Особое мнение членов межведомственной рабочей группы Бычкова И.В., академика РАН, Заместителя Председателя СО РАН и Орловой И.И., д.э.н., ученого секретаря Научного совета СО РАН по проблемам озера Байкал, к проекту постановления Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (протокол № 25-17/87-пр от 17.09.2020)

**1. Новая норма:** В пункте 8 дополнены изъятия из запрещенных видов деятельности в части проведения дноуглубительных работ «в целях в целях обустройства береговых линий в границах населенных пунктов». Термин «обустройство» трактуется как «переформирование береговой полосы»: при этом следует иметь в виду, что береговая полоса всегда имеет статус прибрежной защитной полосы, где существуют строгие правовые режимы в части строительства и земельных работ. Данные требования усугубляются высокой эндемичностью биоты, живущей в прибрежной и заплесковой зоне озера Байкал, а также критическим текущим состоянием прибрежной зоны.

Считаем необходимым исключить данное изъятие правового режима, или изменить формулировку в случае, если речь идет о берегоукреплении. В последнем случае требуется установить прямую норму с обеспечением соблюдения всех иных требований правового режима озера Байкал и центральной экологической зоне БПТ.

**2. Существенные изменения:** п.10 в) во взаимосвязи с п. 12 – 8. В редакции текста от 17.09.2020, подготовленного Минприроды по результатам рабочих заседаний, предельное значение генерирующей мощностью для строительства, реконструкции, эксплуатации объектов электрической энергии, пара и горячей воды (тепловой энергии), было установлено - 25 МВт и менее, что соответствует действующей мощности в Байкальске – максимальной для всей ЦЭЗ БПТ.

В текущей редакции предельная мощность увеличена в 4 раза, и составляет 100 МВт, что не требуется для энергообеспечения в регионе, приведет к кратному росту антропогенной нагрузки на экосистему озера Байкал в случае строительства новых объектов на ископаемом топливе (что планируется руководством муниципалитета г.Байкальска), а также позволяет предположить наличие непрозрачных интересов хозяйствующих субъектов. При этом, наилучшее решение проблемы по существенному улучшению экологической обстановки в ЦЭЗ БПТ – это максимальное использование электроэнергии в зонах централизованного электроснабжения, включая производство тепловой энергии на основе сооружения электротельных и электробойлерных. Децентрализация теплоснабжения с использованием придомовых электротельных и электробойлерных для многоквартирных домов, позволит значительно снизить экономические затраты в целях сопоставимых расходов для населения в сравнении с существующими способами.

Считаем необходимым вернуть согласованный ранее предел генерирующей мощности, дополнив норму п.10 в) следующей фразой «с установленной генерирующей мощностью 25 МВт и менее электрической энергии, пара и горячей воды (тепловой энергии)»

**3. Несогласованная редакция, а также внесенные изменения:** п.11.

Концептуально в настоящий пункт не внесены обоснованные предложения СО РАН (письма СО РАН в адрес Минприроды России от 27.08.2020 № 15002-15237-2115.4/91, от 22.09.2020 № 15007-15237-2115.4/95), кроме того, перечень изъятий из запрещенного вида деятельности расширен.

Не согласны с концепцией настоящей нормы. В настоящее время, границы населенных пунктов не установлены, в связи с чем есть вероятность их расширения с включением ценных природных территорий и объектов, что может привести к деградации экосистемы как прибрежных территорий, так и самого озера. Концептуальное обоснование предлагаемой СО РАН нормы представлено в письме СО РАН в адрес Минприроды России от 27.08.2020 № 15002-15237-2115.4/91.

Предлагаем следующую редакцию настоящей нормы:

11.1 Строительство объектов капитального строительства в границах прибрежных защитных полос озера Байкал и впадающих в него рек, за исключением:

- строительства, реконструкция индивидуальных жилых домов на земельных участках, право на которые зарегистрировано до 25.03.2011г.;
- строительства объектов в рамках реализации «У крупненного инвестиционного проекта «Национальный гелиогеофизический комплекс Российской академии наук», объектов внутренних водных путей, гидротехнических сооружений береговой защиты, автомобильных дорог регионального

значения, линейных объектов связи, электроэнергетики, водоснабжения, водоотведения, водоводов и объектов магистральной инфраструктуры.

11.2 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.

11.3. Не допускается изменение границ населенных пунктов за счет земель иных категорий в границах особо охраняемых природных территорий.

11.4. Не допускается строительство объектов капитального строительства без проведения инженерно-экологических изысканий в составе проектной документации таких объектов, влекущее за собой нарушение среды обитания объектов животного мира и произрастания объектов растительного мира, отнесенных к видам, подвидам и популяциям, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги соответствующих субъектов Российской Федерации, выявленных при проведении инженерно-экологических изысканий.

**4. Несогласованная редакция с существенными изменениями:** п.12 и п.13. Концептуально не согласны с редакцией пп.12 и 13, предлагаемого специалистами Минприроды России, основанного на отсылочных нормах на иные нормативные акты с установлением изъятий из указанных правовых норм. Формулирование настоящих пунктов в предлагаемой концепции требует значительного времени и обоснования конкретного перечня изъятий, на что указывали во время заседаний рабочей группы и представители исполнительных органов власти регионов.

В редакцию проекта постановления (протокол № 25-17/87-пр от 17.09.2020) внесены существенные дополнения видов деятельности, изымаемых из перечня запрещенных. В частности, критическую опасность для экосистемы озера Байкал представляет внесенное изъятие «3) объектов по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию вновь образующихся отходов III-V классов опасности, объектов по размещению вновь образующихся отходов IV-V классов опасности»; и «5) объектов, предназначенных для производства работ по рекультивации территорий, подвергшихся негативному воздействию в связи с деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината». Категорически не согласны с указанными нормами, как имеющими неопределенное правоприменение, позволяющее принимать и реализовывать волонтеристские решения, ведущие к критическим рискам для экосистемы озера Байкал.

В связи с отсутствием времени на анализ и обоснование предложений по перечню отдельных видов деятельности, которые необходимо разрешить в центральной экологической зоне БПТ, в связи с необходимостью подготовки проекта нормативного акта в рамках регуляторной гильотины, считаем целесообразным в настоящее время сохранить концепцию действующего постановления Правительства РФ № 643 на установление норм прямого действия, как приемлемую альтернативу, зарекомендовавшую себя на протяжении почти 20 лет. В указанных целях предлагаем заменить пп. 12 и 13 нормами прямого действия, установленными постановлением Правительства РФ № 643.

**5. Несогласованная редакция с существенными изменениями:** п.22. Концептуально не согласны с нормами п.22. Настоящая норма регламентирует деятельность только по обращению с вновь образуемыми отходами производства и потребления; при этом, деятельность по утилизации уже накопленных отходов производства и потребления как легитимных, так и нет), не регламентируется и остается вне правового поля, соответственно, для последнего вида деятельности не устанавливаются никаких требований.

С учетом норм предлагаемого Минприроды текста нормы, получается, что эти полигоны (свалки) должны быть либо законсервированы, либо переработаны по усмотрению регионов в рамках иного законодательства. При этом, вновь образующиеся отходы надо размещать отдельно от накопленных, так как к ним иные требования.

Считаем необходимым устанавливать требования ко всем отходам.

Существенные изменения настоящей нормы внесены в части разрешения размещения отходов производства и потребления IV и V классов опасности. Настоящее изменение не обсуждалось на заседании МВК, и не было представлено членам МВК для комментариев и формирования позиции. Считаем недопустимым внесение указанной нормы.

Иные концептуальные возражения приведены в письме Сибирского отделения РАН от 27.08.2020 № 15002-15237-2115.4/91. Дополнительные обоснования подхода СО РАН направлены в адрес Минприроды России официальными письмами СО РАН № 15002-15237-2115.4/85 от 31.07.2020 и № 15001-15237-2115.4/74 от 16.06.2020.

Предлагаем следующую редакцию настоящей нормы:

22. Деятельность по обращению с отходами производства и потребления, а также деятельность по обезвреживанию и/или ликвидации накопленного вреда окружающей среде в части:

- размещения отходов производства и потребления;
- обработки, обезвреживания или утилизации отходов, кроме обработки обезвреживания или утилизации отходов III -V класса опасности без применения технологий термической обработки, термического обезвреживания, термической утилизации в пределах земельных участков, на которых расположены объекты обработки, обезвреживания или утилизации отходов, построенные и эксплуатируемые в соответствии с установленными требованиями, предъявляемыми к таким объектам, и на основании выданных в соответствии с законодательством Российской Федерации разрешений;
- ликвидации накопленного вреда окружающей среде посредством технологий термической обработки, термического обезвреживания, термической утилизации.

Члены Межведомственной рабочей группы:

Бычков И.В.,  
академик РАН, Заместитель Председателя СО РАН

Орлова И.И., д.э.н., ученый секретарь  
Научного совета СО РАН по проблемам озера Байкал