

Председателю
Комитета Государственной Думы
по экологии, природным ресурсам
и охране окружающей среды

Д.Н. Кобылкину

Уважаемый Дмитрий Николаевич!

На рассмотрении Вашего Комитета находится проект федерального закона № 161119-8 «О внесении изменений в статьи 11 и 25-1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/161119-8>, новое название «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (в части определения особенностей земельных отношений в центральной экологической и буферной экологической зонах Байкальской природной территории)», (далее - Законопроект).

По нашему мнению, представленную новую редакцию Законопроекта № 161119-8 О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», (в части определения особенностей земельных отношений в центральной экологической и буферной экологической зонах Байкальской природной территории) необходимо отклонить.

Законопроект угрожает уникальной экологической системе озера Байкал, противоречит нормам российского законодательства, может привести к нарушению выдающейся универсальной ценности объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» по следующим причинам.

Согласно пункту 2 статьи 1 Законопроекта, пункт 1 статьи 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» предлагается изложить в следующей редакции:

«1. В центральной экологической зоне запрещается заготовка древесины, за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд».

Фактически, это означает разрешение проведения в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее - ЦЭЗ БПТ) сплошных санитарных рубок, а также сплошных рубок в целях строительства любых объектов, определенных частью 6 статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации (осуществления добычи полезных ископаемых на вовлеченных в эксплуатацию месторождениях, строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, создания и расширения территорий морских и речных портов, строительства, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений, строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов).

Если сплошные санитарные рубки вблизи Байкала будут разрешены на общих основаниях для всех защитных лесов без учёта специфики этой уникальной территории, это неизбежно приведёт к значительному росту масштабов лесных пожаров и загрязнения озера и иным угрозам для экосистемы.

Этому есть две основных причины.

1) В рамках существующей системы управления лесами страны сплошные санитарные рубки могут проводиться в сколько-нибудь значительных масштабах только как коммерческие мероприятия, за счёт доходов от продажи заготавливаемой древесины.

Разрешить сплошные санитарные рубки вблизи Байкала на практике значит разрешить обычное коммерческое лесопользование, а оно в байкальском регионе как раз и

является одной из главных причин лесных пожаров: большинство начинается у объектов инфраструктуры и самих рубок.

Несмотря на то, что Законопроект вместо прямого запрета на сплошные рубки устанавливает только запрет на заготовку древесины, на практике остается лазейка для коммерческого использования заготовленной древесины. Санитарные рубки, в том числе сплошные санитарные рубки, в соответствии со статьей 19 Лесного кодекса РФ могут проводиться на основании государственных контрактов на охрану, защиту и воспроизводство лесов. Формально заготовка древесины (предпринимательская деятельность, связанная с рубкой согласно статье 29 Лесного кодекса) не проводится. При этом, полученная от рубок древесина может передаваться лесозаготовителю в счет оплаты затрат по госконтракту. И он уже может ей распоряжаться по своему усмотрению. Такая практика существует во многих регионах России.

В этой связи обращаем внимание, что в последние годы санитарные рубки стали одним из самых криминальных видов рубок. Нельзя не вспомнить громкие уголовные дела о незаконных санитарных рубках в государственном природном заказнике «Туколонь» (Иркутская область), заказнике «Карегодский» (Томская область), нерестоохранной полосе реки Катанга (Подкаменная Тунгуска, Красноярский край), (<https://forestcomplex.ru/rf-protection/rubki-v-zakaznikah-kak-sanitarnye-meropriyatiya-unichto-zhajut-ohranaemye-lesa/>).

За незаконное назначение санитарных рубок привлечены к уголовной ответственности или уволены руководители органов управления лесным хозяйством Красноярского края, Иркутской области, Томской области, Ленинградской области.

Более того, известны случаи, когда проведение санитарных рубок в верховьях рек (а именно такая ситуация может сложиться в результате проведения сплошных санитарных рубок в ЦЭЗ БПТ) приводило к катастрофическим последствиям, в том числе гибели людей. Так, есть основания полагать, что именно санитарные рубки в верховьях реки Ия и её притоках привели к катастрофическому наводнению в Тулуне в 2019 году (<https://regnum.ru/news/society/2668870.html>).

Кроме того, приведённые в пояснительной записке к изначальной редакции Законопроекта основания для снятия запрета на сплошные санитарные рубки, по нашему мнению, не достаточно обоснованы.

В частности, там приведены данные Сибирского института физиологии и биохимии растений (СИФИБР СО РАН) о распространении бактериальных болезней леса в Иркутской области и Республике Бурятия. По данным института площадь погибших и поврежденных лесных насаждений в границах лесничеств, расположенных в ЦЭЗ БПТ, по состоянию на 2021 год составила 64,7 тыс. га, в том числе площадь погибших лесных насаждений – 30,5 тыс. га. В то же время, данных о лесопатологических обследованиях указанных территорий не приводится.

Однако, в сообщениях Рослесозащиты (учреждения, обеспечивающего реализацию полномочий Рослесхоза в области защиты и воспроизводства лесов) очаги таких болезней в Сибирском федеральном округе отмечаются только в трех лесничествах Иркутской области на площади 3,7 тыс. га

(<https://rcfh.ru/presscenter/novosti/roslesozashchita-v-lesakh-sibirskogo-federalnogo-okruga-prognoziruetsya-ochen-napryazhyennaya-lesopa/>), а в Дальневосточном федеральном округе (в частности, в Республике Бурятия) не отмечаются вовсе (<https://rcfh.ru/presscenter/novosti/lesopatologicheskaya-situatsiya-na-dalnem-vostoke-v-pervoy-polovine-2023-goda-budet-napryazhyennoy/>). Полиграф уссурийский ни в одном из этих регионов не отмечается Рослесозащитой как важная угроза лесам. Таким образом, если исходить из данных профильного государственного учреждения, отвечающего за защиту лесов от вредителей и болезней, приведенные в пояснительной записке данные о масштабах повреждения лесов вредными организмами завышены на два порядка по

сравнению с реальностью. Это означает, что в части разрешения сплошных санитарных рубок Законопроект фактически является необоснованным.

2) Рубка леса, а также искусственное лесовосстановление, в горных условиях с использованием обычной лесозаготовительной и дорожной техники всегда ведёт к резкому росту эрозии почвы. Чем больше будет сплошных санитарных рубок вблизи Байкала, тем больше будет смываться глины, песка и биогенных элементов в озеро и впадающие в него водотоки.

Есть основания полагать, что в сплошные санитарные рубки будут отводиться не полностью погибшие насаждения, а в первую очередь леса, не погибшие от пожаров или восстановившиеся после них. Тем самым будет ухудшаться состояние оставшихся живых лесов, а кроме того — увеличиваться пожарная опасность в связи с развитием дорожной сети и, как следствие, увеличением доступности лесов.

Кроме того, как указано выше, Законопроект предусматривает разрешение сплошных рубок для иных целей. При этом, заготовка древесины при таких рубках не допускается. Это будет означать, что она, с большой вероятностью, будет сжигаться на месте рубок, что еще больше увеличит пожарную опасность.

Также, из статьи 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» исключаются нормы о запрете перевода земель лесного фонда в иные категории земель, кроме создания особо охраняемых природных территорий.

При этом, согласно поправкам в статью 10 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (пункт 1 статьи 1 Законопроекта), «в центральной экологической зоне перевод земель из одной категории в другую осуществляется в соответствии с земельным законодательством, если иное не установлено настоящим Федеральным законом».

В центральной экологической зоне допускается предоставление в собственность граждан и юридических лиц земельных участков в границах населенных пунктов, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости, а также в границах особых экономических зон».

То есть, специальная норма о запрете перевода лесов (с учетом действующих исключений для объектов Байкало-Амурской и Транссибирской магистралей) заменяется общей нормой, действующей на всей территории России.

Согласно части 1 статьи 11 Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случаях:

- установления или изменения границы населенного пункта;
- размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;
- создания туристско-рекреационных особых экономических зон.

Таким образом, в случае принятия предлагаемой редакции Законопроекта, практически любой земельный участок в Центральной экологической зоне может быть включен в границы населенного пункта или особой экономической зоны, исключен из земель лесного фонда, предоставлен в частную собственность и застроен. То есть, в случае принятия Законопроекта смысл специального Закона об охране озера Байкал в значительной степени утрачивается.

В соответствии со статьёй 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал», в целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в соответствии с принципами:

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

учета комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал;

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

Как указано выше, разрешение сплошных санитарных рубок может привести к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал, природных ландшафтов в его водоохранной зоне.

Ввиду этого, пункты 1 и 2 статьи 1 Законопроекта противоречит статье 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Фактически, специальные режимы правового регулирования на Байкальской природной территории, установленные принципами законодательства об охране озера Байкал в соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал» заменяются общими правовыми нормами, действующими на всей территории России, что создает внутреннюю коллизию.

Помимо этого, в соответствии с частью 1 статьи 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды», природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

Согласно части 2 статьи 59 Федерального закона «Об охране окружающей среды» запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Таким образом, пункты 1 и 2 статьи 1 Законопроекта противоречит Федеральному закону «Об охране окружающей среды».

Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017), коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно *широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются 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.*

Из чего следует, что Законопроект содержит коррупциогенные факторы.

Также обращаем Ваше внимание, что озеро Байкал является объектом мирового природного наследия, обязательства по сохранению которого определены Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия и решениями Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО .

Ухудшение состояния экосистемы озера Байкал в результате массового проведения сплошных рубок будет означать нарушение выдающейся универсальной ценности объекта всемирного наследия и, как следствие, нарушение обязательств России, вытекающих из указанной Конвенции.

Необходимо отметить, что обеспокоенность выполнением Российской Федерацией обязательств в сфере охраны озера Байкал как объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО неоднократно высказывал Президент Российской Федерации, что отражено в перечне поручений Пр-1818 от 12.09.2019.

Однако, статьей 2 Законопроекта предлагается в абзаце 37 статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» слова «... подпадающие под критерии выдающейся универсальной

ценности и определенные Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия» исключить.

То есть, исключить из законодательства РФ единственную конкретную норму, определяющую правовое положение объектов природного наследия.

Полагаем, что такое положение противоречит приведенной позиции Президента.

Учитывая изложенное, просим Законопроект № 161119-8 О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (в части обеспечения экологической безопасности и социально-экономического развития Байкальской природной территории) в предлагаемой редакции отклонить.

О Вашем решении просим нас проинформировать.