

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

Крупского Максима Андреевича

(указывается наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество (при наличии) физического лица)

аккредитованного распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации

от 27.01.16 № 105-р в качестве

независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза

Проекта Постановления Правительства Российской Федерации ID проекта 02/07/07-20/00105947 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»¹

(указываются реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)

(далее — «Проект»
(сокращение)

Анализируемый Проект, как следует из его содержания, содержит в себе как текст Постановления Правительства Российской Федерации, состоящего из трех пунктов, так и текст Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утвержденный пунктом 1 указанного Постановления, и разработан в соответствии с пунктом 3 статьи 6

¹<https://regulation.gov.ru/projects#npa=105947>

Федерального закона «Об охране озера Байкал»².

Признавая очевидную необходимость Постановления Правительства Российской Федерации, которым утверждается перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, необходимо отметить, что предложенная редакция Проекта содержит в себе ряд коррупциогенных факторов, как в части, касающейся текста самого Постановления, так и в части, касающейся Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, которые на практике могут существенно затруднить достижение целей, стоящих перед законодателем и вытекающих из содержания статьи 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал», а равно сделать их не достижимыми в принципе, что, в свою очередь, приведёт к неоправданному негативному воздействию на уникальную экологическую систему озера Байкал.

1) Пункт 2 Проекта Постановления гласит:

«Установить, что Перечень, утвержденный пунктом 1 настоящего постановления, не распространяется на инвестиционные проекты, реализуемые на основании актов Правительства Российской Федерации, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации».

Буквальное содержание указанного пункта 2 позволяет прийти к выводу, что инвестиционные проекты, реализуемые на основании актов Правительства Российской Федерации, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации в центральной экологической зоне Байкальской природной территории не связаны какими-либо ограничениями по видам деятельности, запрещенным в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Таким образом, предлагаемая редакция Проекта позволяет осуществлять запрещенные в центральной экологической зоне Байкальской природной территории виды деятельности для целей инвестиционных проектов, реализуемых на основании указанных выше подзаконных нормативных актов, а также указов, распоряжений, поручений.

Необходимо обратить внимание, что анализируемый Проект, как уже было отмечено, разработан в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал». Статья 6 указанного федерального закона гласит:

«Статья 6. Виды деятельности, запрещенные или ограниченные на Байкальской природной территории

1. На Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал:

- химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной

² Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 03.05.1999, N 18, ст. 2220, "Российская газета", N 90, 12.05.1999.

площади, связанное со сбросами и с выбросами вредных веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления;

- физическое изменение состояния озера Байкал или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озеро Байкал);

- биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе озера Байкал, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.

2. На Байкальской природной территории запрещается строительство новых хозяйственных объектов, реконструкция действующих хозяйственных объектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации таких объектов.

3. **Перечень** видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, утверждается Правительством Российской Федерации.»

Системный анализ содержания статьи 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» позволяет заключить, что пункт 3 указанной статьи по своему характеру является нормой, конкретизирующей положения пунктов 1 и 2 указанной статьи, и не может восприниматься в отрыве от них в правоприменительной деятельности.

Исходя из этого, следует прийти к выводу, что пункт 2 Проекта Постановления, снимающий любые ограничения на осуществление видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, для целей инвестиционных проектов, реализуемых на основании актов Правительства Российской Федерации, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации, вступает в прямое противоречие с нормами Федерального закона «Об охране озера Байкал», в соответствии с которыми он разработан, и фактически отменяет действие статьи 6 указанного федерального закона в случаях реализации указанных инвестиционных проектов, что, в свою очередь, свидетельствует о наличии серьезной нормативной коллизии между подзаконным нормативным актом и федеральным законом.

Вместе с тем необходимо отметить, что даже в отсутствии четкого перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, и фактической отмены действия статьи 6 указанного федерального закона в случаях реализации указанных инвестиционных проектов подлежит соблюдению статья 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал», согласно которой:

«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;
- обязательности государственной экологической экспертизы».

Однако, пункт 2 Проекта Постановления, исключающий необходимость соблюдения запретов, установленных соответствующим Перечнем, для целей указанных выше инвестиционных проектов фактически на практике приведет к тому, что соблюдение описанных в статье 5 указанного федерального закона принципов будет поставлено в зависимость от субъективной воли представителей органов исполнительной власти или конкретного правоприменителя, что, в свою очередь, приведет к необоснованному расширению дискреционных полномочий, отсутствию и/или неполноте административных процедур, позволяющих соблюсти описанные выше принципы, произвольному определению правоприменителем допустимых видов деятельности в центральной экологической зоне и, таким образом, в целом лишит смысла само понятие особого режима хозяйственной и иной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Вышеизложенное свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- **широта дискреционных полномочий** - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96)³ (далее - «Методика»)
- **определение компетенции по формуле «вправе»** - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- **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) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- **отсутствие или неполнота административных процедур** — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)

³ Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", N 46, 05.03.2010, "Собрание законодательства РФ", 08.03.2010, N 10, ст. 1084.

определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики)

- **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 (подпункт «И» пункта 3 Методики).

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта пункт 2 Постановления полностью.

2) Пункт 3 Проекта Перечня гласит:

«Проведение сплошных рубок лесных насаждений, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением предусмотренных пунктом 4 настоящего Перечня».

Пункт 4 Проекта Перечня гласит:

«Санитарно - оздоровительные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений, за исключением указанных рубок при введённом 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».

Прежде всего, необходимо отметить, что лингвистическая конструкция пункта 3 Проекта Перечня не позволяет с точностью понять, к каким именно лесным насаждениям относится исключение, предусмотренное пунктом 4 Перечня. Указанную норму в предложенной редакции можно прочесть двояко, как относящую исключение, предусмотренное пунктом 4 Перечня ко всем лесным насаждениям, а также, как относящую указанное исключение лишь к кедровым лесам. Данный дефект представляется существенным, поскольку в указанной норме речь идет о возможности осуществления при определенных условиях сплошных рубок лесных насаждений в центральной экологической зоне.

Следует обратить особое внимание, что в соответствии с пп. 1 п. 1 статьи 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» сплошные рубки в центральной экологической зоне прямо запрещены.

Таким образом, пункт 3 Проекта Перечня не только содержит в себе неопределенную норму, но также в совокупности с пунктом 4 Проекта Перечня вступает в прямое противоречие с действующим федеральным законом, создавая тем самым нормативную коллизию между подзаконным нормативным актом и федеральным законом.

Необходимо отметить, что в пункте 4 Проекта Перечня разработчик использует

термин «санитарно-оздоровительные рубки», в то время как действующее законодательство не содержит указанного термина. Так, пп. 2 пункта 1 статьи 60.7 «Предупреждение распространения вредных организмов» Лесного кодекса Российской Федерации⁴ использует термин «санитарно-оздоровительные мероприятия, в том числе рубки погибших и поврежденных лесных насаждений». При этом, согласно статье 17 Лесного кодекса Российской Федерации, рубки лесных насаждений осуществляются в форме выборочных рубок или сплошных рубок.

Помимо использования разработчиком указанных неустоявшихся, двусмысленных терминов с учетом изложенного выше следует заметить, что пункт 4 Проекта Перечня при введенном режиме чрезвычайной ситуации федерального и регионального характера, связанной со вспышками массового размножения вредителей леса, позволяет осуществлять как сплошные, так и выборочные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений, в том числе, кедровых лесов, что прямо противоречит пп. 2 п. 1 ст. 60.7, а также п. 6 ст. 17 Лесного кодекса Российской Федерации и создает нормативную коллизию между подзаконным нормативным актом и федеральным законом.

Вышеизложенное свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- **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 (подпункт «И» пункта 3 Методики);
- **юридико-лингвистическая неопределенность** — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики).

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается конкретизировать пункт 3 Проекта Перечня, изложив его в следующей редакции:

«Проведение сплошных рубок лесных насаждений, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением выборочных рубок в порядке, предусмотренном пунктом 4 настоящего Перечня»;

пункт 4 Проекта Перечня изложить в следующей редакции:

«Сплошные и выборочные рубки погибших и поврежденных лесных насаждений, за исключением выборочных рубок при введённом 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».

⁴Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", N 277, 08.12.2006, "Собрание законодательства РФ", 11.12.2006, N 50, ст. 5278, "Парламентская газета", N 209, 14.12.2006.

3) Подпункт 2 Пункта 11 Проекта Перечня гласит:

«Строительство, реконструкция, эксплуатация объектов: оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 40, ст. 5566) (далее – объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду)».

В отношении указанной нормы необходимо отметить, что постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029⁵, о котором идет речь в тексте указанной нормы, с большой вероятностью прекратит своё действие с 01.01.2021 года, то есть как раз с предполагаемой даты вступления в силу анализируемого Проекта, в связи с реализацией механизма «регуляторной гильотины», план мероприятий которой утверждён Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6. Об этом, в частности, может свидетельствовать проект нового Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий», а также сопутствующие документы к нему (см., например, заключение об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»)⁶.

Таким образом, предложенная редакция Проекта содержит в себе норму, отсылающую к нормативному акту, заведомо утрачивающему свою силу с даты вступления в силу самого Проекта, что, в свою очередь, делает норму, описанную в подпункте 2 пункта 11 Проекта Перечня, заведомо невыполнимой и неопределенной по своему содержанию, поскольку в отсутствие действующего Постановления Правительства Российской Федерации, утверждающего критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, невозможно определить, какие объекты следует относить к оказывающим негативное воздействие на окружающую среду.

Вышеизложенное свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- **нормативные коллизии** - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность

⁵Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10.2015, "Собрание законодательства РФ", 05.10.2015, N 40, ст. 5566

⁶ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102063>

произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (подпункт «И» пункта 3 Методики);

- **наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права**, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить подпункт 2 пункта 11 Проекта Перечня в следующей редакции:

«оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации (далее – объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду)».

4) Пункт 13 Проекта Перечня гласит:

«Строительство автомобильных и железных дорог, для сооружения которых требуются перевод лесных земель лесного фонда в нелесные земли и изъятие их из лесного фонда, за исключением строительства автомобильных дорог, необходимых для функционирования жилых и хозяйственных объектов, а также особых экономических зон туристско-рекреационного типа, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

Необходимо обратить внимание, что в указанном пункте используется термин «хозяйственный объект», определение которого отсутствует в тексте Проекта, а также не содержится в действующем российском законодательстве, что на практике приведет к очевидным трудностям в вопросе отнесения того или иного объекта недвижимости к категории хозяйственных объектов, а, следовательно, может повлечь за собой злоупотребления в этом вопросе и необоснованное строительство автомобильных дорог в центральной экологической зоне, или, напротив – необоснованный запрет на такое строительство со стороны правоприменителя.

Вышеизложенное свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- **юридико-лингвистическая неопределенность** – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики).

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается конкретизировать в тексте Проекта термин «хозяйственный объект» или использовать иной термин, использующийся в действующем законодательстве для аналогичных правоотношений.

В качестве **замечаний общего характера** необходимо обратить внимание на **Пункт 10** Проекта Перечня, который гласит:

«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».

Следует отметить, что действующее Постановление Правительства РФ от 30.08.2001 N 643 (ред. от 26.03.2018) "Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории"⁷ в этой части предоставляет гораздо более существенную защиту центральной экологической зоне Байкальской природной территории:

«Строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами жизнеобеспечения и 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 незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек».

Представляется, что действующая редакция указанного Постановления Правительства РФ от 30.08.2001 N 643 в части, касающейся запрета на осуществление указанной деятельности на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек, в гораздо большей степени соответствует требованиям природоохранного законодательства, а именно, принципам приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды (статья 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁸), а также нормам о защите редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов (ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 24

⁷ Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", N 173, 06.09.2001, "Собрание законодательства РФ", 10.09.2001, N 37, ст. 3687.

⁸ Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", N 6, 12.01.2002, "Парламентская газета", N 9, 12.01.2002, "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133.

Федерального закона «О животном мире»⁹ и др.)

Предложенная редакция Проекта фактически снимает действующий в настоящее время запрет на осуществление строительства на указанных территориях, в результате чего вступает в противоречие с перечисленными выше и другими нормами природоохранного законодательства.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в пункт 10 Проекта Перечня, приведя его в соответствие с действующим федеральным природоохранным законодательством, взяв за основу действующую редакцию Постановления Правительства РФ от 30.08.2001 N 643 в части, касающейся запрета на осуществление указанной деятельности на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

27 Июля 2020 г.

№ МК-27-07-20



(подпись
независимого
эксперта)

М.А. Крупский

(инициалы, фамилия
независимого эксперта
(руководителя организации для
юридических лиц)

⁹Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 24.04.1995, N 17, ст. 1462, "Российская газета", N 86, 04.05.1995.