

Отделение международной неправительственной некоммерческой организации "Совет Гринпис" – ГРИНПИС

125040, Москва, Ленинградский пр-т, д.26, корп.1, тел. (495) 988-74-60

E-mail: info@greenpeace.ru <http://www.greenpeace.ru>

№ 20/ 115
От 25.02.2020 г.

Председателю Правительства
Российской Федерации
М.В. Мишустину

Уважаемый Михаил Владимирович!

На основании подпункта б) пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294 Правительству Российской Федерации поручено «при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и **введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования**, разработанные с учётом рискориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах».

Во исполнение указанного поручения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации готовится к рассмотрению в первом чтении законопроект № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее - Законопроект), а также федеральными органами исполнительной власти составлены несколько списков, включающих большинство нормативных правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды и подлежащих отмене вне зависимости от даты их принятия.

Вместе с тем, на данный момент Правительством Российской Федерации не обеспечено принятие нормативных правовых актов взамен отменяемых, не обеспечено введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении вышеуказанного поручения Президента Российской Федерации. Основания, по которым происходит отбор и внесение актов в перечни на отмену, остаются неясными и вызывают вопросы. Если следовать сведениям, размещенным в открытых источниках информации, отмена нормативных правовых актов проводится в рамках «регуляторной гильотины», а именно, реформы контрольно-надзорной деятельности, целью которой является отмена всех неактуальных нормативных правовых актов в сфере надзора и контроля. Таким образом, перед включением нормативного правового акта в перечень на отмену, должен быть проведен соответствующий анализ его **относимости к контрольно-надзорной деятельности**, применимости, актуальности, качества юридической техники, а также определены сроки принятия нового акта, взамен утрачивающего силу.

Однако, **в нарушение заявленной цели реформы, в перечень нормативных правовых актов, подлежащих отмене, включаются любые нормативные правовые акты, без разбора и анализа, в том числе, которые не имеют отношения к контрольно-надзорной деятельности.**

Отмене действующих нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности должно предшествовать принятие новых нормативных правовых актов, что не

предусмотрено Законопроектом и не обеспечивается в полной мере в ходе реализации механизма «регуляторной гильотины». Более развернутый Анализ содержится в приложении.

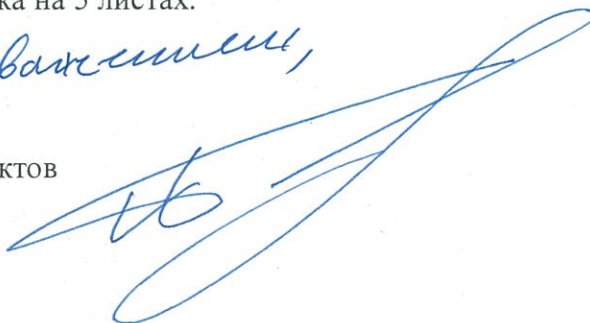
На основании вышеизложенного, просим Вас принять незамедлительные меры по:

- недопущению отмены подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации не относящихся к контрольно-надзорной деятельности;
- недопущению отмены подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации без проведения анализа актуальности каждого подзаконного нормативного правового акта, с размещением такого анализа на федеральном портале проектов нормативных правовых актов для обеспечения возможности комментариев;
- недопущению отмены подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации до принятия новых нормативных правовых актов в соответствующей сфере и по обеспечению высокого качества новых нормативных правовых актов, планируемых к принятию.

Приложение: Справка на 5 листах.

с уважением,

Директор программ и проектов



И.П. Блоков

Справка

о проблемах, связанных с мерами по реализации
механизма «регуляторной гильотины»

Подпунктом б) пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294 Правительству Российской Федерации поручено «при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учётом рискоориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах» (Опубликовано: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>).

Во исполнение указанного поручения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации готовится к рассмотрению в первом чтении законопроект № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее - Законопроект), а также федеральными органами исполнительной власти составлены несколько списков, включающих большинство нормативных правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды и подлежащих отмене вне зависимости от даты их принятия.

Из положений статьи 17 Законопроекта определено, что с 1 января 2021 года **не подлежат применению все нормативные правовые акты, кроме оставленных в силе Правительством Российской Федерации, независимо от того, отменены они уполномоченными государственными органами или нет.** Соответственно с 1 января 2021 года большинство нормативных правовых актов, в том числе в сфере охраны окружающей среды и природопользования, прекратят свое действие и возникнет правовой вакуум, для предотвращения появления которого представляется логичным отменять устаревшие нормативные правовые акты по мере принятия новых, однако Законопроектом обязательное принятие новых нормативных правовых актов не предусматривается в противоречие подпункту б) пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294. Помимо этого, неясно, почему речь идет только об отмене таких нормативных правовых актов, а не об их, например, ревизии или издании новых с учетом положений прежних нормативных правовых актов и приведении их в соответствие с действующим законодательством.

Статья 17 Законопроекта **не предусматривает сроков принятия новых обязательных требований взамен отмененных**, что может повлечь невозможность привлечения к ответственности субъектов хозяйственной деятельности за несоблюдение обязательных требований и невозможность защиты неопределенных и неясных «охраняемых федеральными законами ценностей».

Вместе с тем, Правительством Российской Федерации не обеспечено принятие нормативных правовых актов взамен отменяемых, не обеспечено введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении вышеуказанного поручения Президента Российской Федерации. Основания, по которым происходит отбор и внесение актов в перечни на отмену, остаются неясными и вызывают вопросы. Если следовать сведениям, размещенным в открытых источниках информации, отмена нормативных правовых актов проводится в рамках «регуляторной гильотины», а именно, **реформы контрольно-надзорной деятельности, целью которой является отмена всех неактуальных нормативных правовых актов в сфере надзора и контроля.** Таким образом, перед принятием решения об отмене, должен быть проведен

соответствующий анализ его относимости к контрольно-надзорной деятельности, применимости, актуальности, качества юридической техники, а также определены сроки принятия нового акта, взамен утрачивающего силу.

Особо важна оценка нормативных правовых актов с целью не допустить отмены актуальных актов, которые «неудобны» отдельным субъектам хозяйственной деятельности, но важны для обеспечения охраны окружающей среды. В нарушение заявленной цели реформы, рабочие группы включают в проекты перечней нормативных правовых актов, подлежащих отмене, любые нормативные правовые акты, без разбора и анализа, в том числе, которые не имеют отношения к контрольно-надзорной деятельности.

Отмене действующих нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности должно также предшествовать принятие новых нормативных правовых актов, что не предусмотрено Законопроектом и не обеспечивается в полной мере в ходе реализации механизма «регуляторной гильотины».

Необоснованное применение механизма «регуляторной гильотины» уже привело к отмене постановлений Совета народных комиссаров РСФСР от 4 сентября 1940 г. № 696 «О санитарной охране канала Москва - Волга как источника водоснабжения г. Москвы», от 23 мая 1941 г. № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения», и др., и возникновению опасности причинения вреда основным источникам питьевого и хозяйственного-бытового водоснабжения города Москвы и Московской области на основании постановления Правительства Москвы и Правительства Московской области от 17.12.2019 № 1705-ПП/970/44. В этой связи, Президент Российской Федерации дал поручение Правительству Российской Федерации к августу 2021 года подготовить совместно с региональными органами государственной власти и представителями научной общественности соответствующие поправки в законодательство. До момента вступления в силу новых норм, органам власти рекомендовано применять нормативно-правовые акты РСФСР.

Необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации является единым взаимосвязанным механизмом, обеспечивающим регулирование правоотношений в области природопользования и охраны окружающей среды. Сама по себе отмена подзаконных правовых актов не влечет за собой автоматической отмены обязанностей российского государства в лице его уполномоченных органов по обеспечению охраны окружающей среды, обеспечению реализации функции федерального и регионального государственного экологического надзора, утверждению правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, установлению перечня загрязняющих веществ, и других обязанностей и полномочий, предусмотренных федеральными законами, Лесным, Водным кодексами и другими кодифицированными актами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, ратифицированными международными актами.

Отмена подзаконных актов не влечет за собой изменение или отмену вышестоящих нормативных правовых актов, в соответствии с которыми они приняты, а только создает правовой хаос, пробелы и неопределенность правового регулирования, поскольку реализация основных положений законов остаётся обязательной, но становится невозможной.

Согласно подготовленным Правительством Российской Федерации проектам списков нормативных правовых актов на отмену, представленным Минприроды России в январе-феврале 2020 года, с 1 января 2021 года планируется отменить нормативные правовые акты, устанавливающие, в частности:

требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

требования к нормированию негативного воздействия на окружающую среду, отчетность о таком воздействии;

возможность реализовывать функцию государственного экологического надзора в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;

правила и порядок использования природных ресурсов, отчетность о таком использовании;

требования по охране отдельных видов природных ресурсов;

таксы и методики определения размера ущерба, причиненного окружающей среде и природным ресурсам;

многочисленные другие нормативные правовые акты.

В тоже время отмена подзаконных нормативных правовых актов повлечет за собой невозможность исполнения требований законодательства, имеющего большую юридическую силу, что может привести к следующим негативным последствиям.

1. Отмена таких актов, как постановление Правительства Российской Федерации от 21.06.2013 № 525 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод», постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2013 № 712 «О порядке проведения паспортизации отходов I - IV классов опасности», и других, приведет к неконтролируемому загрязнению окружающей среды (выбросам и сбросам загрязняющих веществ в окружающую среду, неконтролируемому размещению токсичных отходов), ухудшению ее состояния, и в результате – к нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, закрепленных в ст. 42 Конституции Российской Федерации, ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

2. Отмена таких актов, как постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников», постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2002 № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух», постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2002 № 847 «О порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух» и других, приведет к неконтролируемому превышению установленных уровней физических воздействий, а в результате – к возникновению угрозы санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, а именно, угрозы состоянию здоровья населения, среде обитания человека, благоприятным условиям жизнедеятельности, угрозы жизни и здоровью будущих поколений, что будет являться нарушением ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарных норм и требований.

3. Отмена таких актов, как постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», и других, приведет к

возможности бесконтрольного строительства объектов, оказывающих значительное и умеренное негативное воздействие на окружающую среду, что приведет к еще большему росту социальной напряженности и противодействию со стороны гражданского общества¹.

4. Отмена приказа Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» приведет к отказу от проведения необходимых работ по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности, что повлечет за собой рост техногенных аварий и катастроф, ухудшение экологической обстановки во многих регионах страны.

Кроме того, граждане и общественные объединения будут лишены возможности реализации прав на участие в общественных обсуждениях и принятии экологически значимых решений в отношении хозяйственных объектов, которые оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду

5. Отмена таких актов, как распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.08.1998 № 1214-р «О возмещении убытков, причиненных в результате самовольного пользования недрами», постановления Правительства Российской Федерации от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель», и других, приведет к неконтролируемому использованию природных ресурсов, а фактически, к посягательству на земельные и иные природные ресурсы Российской Федерации как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории в нарушение статьи 9 Конституции Российской Федерации, статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 1 Лесного кодекса Российской Федерации, статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации.

Из конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории субъектов Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П).

Например, в постановлении № 1-П от 9 января 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года «О недрах» и Федеральным законом от 24 апреля 1995 года «О животном мире».

Отмена подзаконных нормативных правовых актов усложнит привлечение виновных лиц к административной ответственности, повлечет нарушение права граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закрепленного в статье 42 Конституции Российской Федерации, статье 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Правоприменительная практика в области охраны окружающей среды и природных ресурсов свидетельствует о существовании

¹ См., например, статью Е. Бурдуковского «Русал довел экологов до драки», Экология и Бизнес № 4, 2019 г.

значительных проблем в привлечении к ответственности нарушителей, а в условиях отсутствия нормативных правовых актов ситуация значительно усугубится.

На основании изложенного можно сделать вывод, что Правительством Российской Федерации не обеспечивается надлежащее выполнение поручения Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294, а именно, не обеспечивается принятие нормативных правовых актов высокого качества взамен отменяемых, не обеспечивается введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, что может привести к невозможности осуществления мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан в сфере охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иным негативным последствиям в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Юрист Отделения международной
неправительственной некоммерческой
организации «Совет Гринпис» - ГРИНПИС, к.ю.н.



М.И. Пшеницына