**ОТЗЫВ**

**на проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 60**

**Федерального закона «Об охране окружающей среды»**

На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещён для общественного обсуждения разработанный Минприроды России проект Федерального закона о внесении изменений в статью 60 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Законопроект).

Данным Законопроектом предлагается установить норму следующего содержания:

«Использование объектов растительного мира, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению, выдаваемому уполномоченным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации».

Приведённое обоснование необходимости установления данной нормы не соответствует действительности. Сама же предлагаемая норма не учитывает специфику объекта регулирования, противоречит основополагающим принципам охраны окружающей среды, целому ряду стратегических документов, распоряжений Правительства и указов Президента Российской Федерации, сложившейся судебной практике.

1. В пояснительной записке к Законопроекту указывается, что в настоящее время в действующем законодательстве Российской Федерации вопросы добывания объектов растительного мира и их частей, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации, **не урегулированы**. В связи с чем возникает ряд проблем, связанных с использованием и охраной объектов растительного мира при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе при пользовании недрами.

Этот довод **не соответствует действительности**.

Частью 3 статьи 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что **оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений регулируется законодательством Российской Федерации**. При этом согласно части 1 статьи 2 указанного Федерального закона, законодательство в области охраны окружающей среды состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними **иных нормативных правовых актов Российской Федерации**, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Соответствующий нормативный правовой акт Российской Федерации действует с 2013 года. Приказом Минприроды России от 18.02.2013 г. № 60 утверждён Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте России 25.06.2013 № 28880). В Административном регламенте установлен порядок получения разрешений и определены цели добывания (п. 33) указанных объектов, в частности:

добывание (сбор, изъятие) объектов растительного мира и их частей, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов, допускается **в исключительных случаях** для осуществления мониторинга состояния их популяций, в целях сохранения и восстановления их численности в естественной среде обитания, для осуществления научно-исследовательских работ, в целях разведения в искусственных условиях и культивирования с последующим возвратом в естественную среду обитания, при строительстве объектов хозяйственной и иной деятельности в отсутствие вариантов их размещения вне мест произрастания объектов растительного мира с обязательным проведением компенсационных мероприятий.

Среди указанных целей добывания действительно отсутствует такая цель, как **пользование недрами**. Таким образом, очевидно, что смысл предлагаемой поправки заключается в установлении возможности изымать редкие растения и нарушать среду их обитания при разработке месторождений полезных ископаемых. Но пользование недрами никоим образом нельзя отнести к **исключительным случаям**. Напротив, недропользование – широко распространённый вид хозяйственной деятельности, более того – это целая отрасль экономики. Утверждать, что сохранение мест произрастания редких видов растений препятствует развитию отрасли – необоснованно и некорректно.

Также в пояснительной записке к Законопроекту приведены такие основания для предлагаемого регулирования, как: «правовой пробел, который является **существенным барьером** для реализации ряда государственных и федеральных проектов развития транспортной и социальной инфраструктуры, а также проектов газификации регионов и труднодоступных сёл». Учитывая наличие вышеуказанного Административного регламента, а также специфику объекта регулирования – **редкие (значит и редко встречающиеся)** растения, в чём именно заключается «существенный барьер» и каким государственным и федеральным проектам он препятствует из пояснительной записки не ясно. Таким образом, эти доводы являются попросту надуманными и не выдерживают критики.

Из Пояснительной записки следует, что Законопроект разработан в целях разрешения добывания из мест обитания объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, для размещения в местах их произрастания объектов добычи полезных ископаемых или прокладки линейных объектов.

В то же время, согласно действующей редакции части 1 статьи 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в целях охраны и учёта **редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации**. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесённым в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. … **Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.**

**Таким образом, сам факт включения объектов в Красную книгу означает, что их популяции или целиком виды находятся под реальной угрозой исчезновения или являются редкими.** В этих условиях разрешение их использования, подразумевающее их повреждение или уничтожение, или изъятие из мест обитания приведёт к ещё большему ухудшению состояния указанных видов.

Помимо этого, при размещении объектов добычи полезных ископаемых или прокладки линейных объектов всегда разрушается и среда обитания объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу, что не допускается вышеуказанной нормой закона, которая не изменяется. **Таким образом, принятие Законопроекта приведёт к существенному ухудшению состояния наиболее редких и уязвимых объектов растительного мира, что может повлечь за собой уничтожение указанных видов или их популяций**.

2. Предлагаемый Законопроект противоречит основным принципам охраны окружающей среды, закреплённым в статье 3 этого же Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В частности, хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

**презумпция экологической опасности** планируемой хозяйственной и иной деятельности;

**приоритет сохранения** естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

**сохранение биологического разнообразия**;

**запрещение 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.

Кроме того, действующая редакция части 1 статьи 60 указанного федерального закона устанавливает, что растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесённым в красные книги, **повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования**; **запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности** этих растений, животных и других организмов и **ухудшающая среду их обитания**. Эта норма Законопроектом не изменяется.

Таким образом, принятие предлагаемого Законопроекта приведёт к возникновению внутренних противоречий и коллизии норм в федеральном законе, создаст причины и условия для правовой неопределённости и противоречивой правоприменительной практики.

3. Предлагаемый Законопроект противоречит следующим стратегическим нормативно-правовым актам, утверждённым Президентом и Правительством Российской Федерации.

**Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года** (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.):

При решении задачи сохранения природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира, используются следующие механизмы: **создание эффективной системы мер, направленных на сохранение** редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и **растительного мира** **и мест их обитания** (п. 16б).

**Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года** (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176):

Решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по следующим приоритетным направлениям: расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе **редких и исчезающих видов растений**, животных и других организмов, **среды их обитания** (п. 26м).

Основными механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются: реализация стратегий **сохранения редких и исчезающих видов растений**, животных и других организмов (п. 27и).

**Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года** (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р):

Основными причинами перехода видов животных, растений и грибов в категорию редких и находящихся под угрозой исчезновения являются **деградация и сокращение мест обитания в результате масштабного хозяйственного освоения территорий**.

На землях, на которых осуществляется интенсивная хозяйственная деятельность, состояние редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов и их местообитаний во многом зависит от интенсивности **негативного воздействия различных отраслей хозяйственной деятельности** на живую природу, в первую очередь сельского и лесного хозяйства, рыболовства, **недропользования** и энергетики.

Достижение цели настоящей Стратегии и реализация основных направлений государственной политики в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов обеспечивается решением следующих задач: обеспечение **сохранения местообитаний** редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, **растений** и грибов, в том числе путём **уменьшения негативного воздействия секторов природопользования** и регулирования вопросов, связанных с сохранением редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, **растений** и грибов при различных видах хозяйственной деятельности.

4. Предлагаемый Законопроект противоречит **Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49** «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде» (п. 28):

Судам следует иметь в виду, что опасность причинения вреда окружающей среде в будущем, в том числе в связи с эксплуатацией предприятия, сооружения или иной деятельностью, может являться основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность (пункт 1 статьи 1065 ГК РФ). Истец должен доказать реальность наступления такой опасности в результате осуществления ответчиком деятельности как нарушающей установленные требования в области охраны окружающей среды, так и соответствующей им на момент предъявления требования, и необходимость запрещения соответствующей деятельности (например, при **планировании строительства или возведении нового промышленного объекта в местах обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов** животных, **растений** и грибов). **Наличие у ответчика разрешительной документации** на осуществление деятельности, создающей опасность причинения вреда, положительного заключения экологической экспертизы **не является основанием для отказа в иске**.

Необходимо также отметить, что судами неоднократно давалась правовая оценка по вопросам деятельности, причиняющей вред популяциям растений, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, а также по вопросам выдачи Росприроднадзором разрешений на добывание этих растений в целях пересадки при добыче полезных ископаемых.

Так, вступившим в законную силу решением Центрального районного суда г. Барнаула от 18 июля 2019 г. по делу № 2-182/2019 прекращена деятельность по добыче россыпного золота в местах обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, занесённых в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу Алтайского края. В рамках судебной экологической экспертизы установлен размер вреда, который мог быть причинён Российской Федерации в результате уничтожения охраняемых законом объектов растительного и животного мира и среды их обитания. Он составил – **1,1 миллиарда рублей**. В апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда по этому делу указано, что **недропользование**, указанное в разрешениях в качестве целей добывания, **не входит** в перечень целей добывания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, установленный Административным регламентом Росприроднадзора.

**Таким образом, предлагаемый Законопроект противоречит сложившейся судебной практике, а также правовой позиции Верховного суда Российской Федерации, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49.**

5. Предлагаемый Законопроект **не учитывает** **специфику объекта регулирования**. Многие редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений являются узкоспециализированными и высокотребовательными по отношению к внешним факторам и условиям микросреды (физические и химические свойства почвы или иного субстрата, условия освещённости и увлажнения, присутствие организмов-симбионтов и т.д.). Именно в силу этого они особенно уязвимы к антропогенному воздействию, меняющему состояние среды обитания, и сокращают свою численность в результате хозяйственного освоения мест произрастания.

Названные причины высокой уязвимости редких видов растений зачастую обусловливают невозможность их так называемой «**пересадки**» на другие участки и территории – в несвойственную им среду. При этом очевидно, что именно «**пересадку**», как способ решения проблем редких видов при осуществлении хозяйственной деятельности, имеют в виду разработчики Законопроекта. Этот вывод прямо следует не только из пояснительной записки к Законопроекту, но и из [материала](about:blank), опубликованного на официальном сайте Минприроды России 25.07.2021 г.

В частности, там утверждается, что будут обеспечиваться: «агротехнический уход при **пересадке изъятых растений** до полной их приживаемости, обязательная **замена погибших экземпляров**; если же растение будет пересаживаться за пределы участка его произрастания, то компенсационные мероприятия будут осуществляться **в двукратном размере**». При этом не разъясняется механизм **замены погибших экземпляров и двойной компенсации**. Учитывая, что действующей (и не изменяемой Законопроектом) нормой **запрещён хозяйственный оборот** редких видов, можно предположить, что это будет происходить за счёт нового их **изъятия из среды обитания**.

Практика последних лет с «**пересадкой**» редких и исчезающих видов растений убедительно доказывает тщетность этих усилий. В большинстве случаев происходит их гибель как на этапе изъятия из среды произрастания, так и на этапе культивирования пересаженных экземпляров. Такой подход к законодательному регулированию рассматриваемой сферы со всей очевидностью показывает некомпетентность разработчиков Законопроекта в вопросах биологии и экологии объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации.

Общепризнано, что эффективно сохранять жизнеспособные популяции биологических видов, особенно узкоспециализированных, уязвимых и требовательных к факторам внешней среды, возможно лишь **in-situ**, то есть **в естественных условиях и местах обитания**. Таким образом, залог существования устойчивых саморегулирующихся популяций редких видов растений – это **сохранение местообитаний в их естественной динамике без грубого антропогенного вмешательства**.

Это особенно важно в силу того, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений играют важную роль в естественных экосистемах и являются **индикаторами состояния** природных комплексов.

6. Как указано выше, согласно части 1 статьи 60, растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесённым в красные книги, **повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.** В то же время, Законопроектом предлагается установить случаи **использования** объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу. **Таким образом, Законопроект противоречит действующей редакции Закона, в которую не планируется вносить изменения.**

В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017), 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, являются коррупциогенными факторами.

**Таким образом, Законопроект содержит коррупциогенные факторы.**

7. Согласно Конвенции о биологическом разнообразии (статья 8) каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно:

k) **разрабатывает или осуществляет необходимые законодательные нормы и/или другие регулирующие положения для охраны находящихся в опасности видов и популяций;**

l) в случаях, когда согласно статье 7 установлен факт существенного неблагоприятного воздействия на биологическое разнообразие, **регламентирует или регулирует соответствующие процессы и категории деятельности.**

**Таким образом, Законопроект, предусматривающий возможность использования редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного мира, противоречит Конвенции о биологическом разнообразии и приведет к нарушению обязательств Российской стороны, вытекающих из этой Конвенции.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (части 4 статьи 15), общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации **являются составной частью её правовой системы**. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то **применяются правила международного договора**.

**Таким образом, Законопроект противоречит Конституции Российской Федерации.**

Помимо этого, нельзя не упомянуть, что согласно подпункту е.5 части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации (пункт внесён по результатам всенародного голосования 2020 года), Правительство Российской Федерации осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, **сохранение уникального природного и биологического многообразия страны,** формирование в обществе ответственного отношения к животным. Минприроды, как часть Правительства, безусловно должно руководствоваться этим положением.

На основании изложенного считаем, что в отношении проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» должно быть принято **решение об отказе в разработке нормативно-правового акта**.