

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

**к заседанию Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал
22 января 2016 года
Вопрос II.**

II. Об установлении границ водоохранной зоной озера Байкал

Информация по докладу директора Департамента государственной политики и регулирования в области водных ресурсов и гидрометеорологии Д.М.Кириллова:

Границы водоохранной зоны озера Байкал, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.03.2015 № 368-р, установлены по всей границе центральной экологической зоны Байкальской природной территории с уточнением их прохождения по водоразделу озера Байкал в пределах прилегающих к озеру особо охраняемых природных территорий. Такой подход обусловлен тем, что водоохранная зона в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» как и озеро Байкал с островами, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, входит в состав центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

Правовой режим использования водоохранных зон водных объектов, установленный статьей 65 Водного кодекса Российской Федерации, содержит ряд ограничений и запретов в их хозяйственном использовании, которые распространяются на исторически освоенные, значительные по размерам, территории Прибайкалья.

Следует отметить, что до вступления в силу Водного кодекса Российской Федерации вопросы установления границ и режима использования водоохранных зон регулировались Положением о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.1996 № 1404, в соответствии с которым минимальная ширина водоохранных зон для озер при площади акватории от 2 кв. километров и более составляла 500 метров. Законодательство Российской Федерации не содержало дополнительной правовой регламентации порядка установления и использования водоохранной зоны озера Байкал.

В этой связи глава Республики Бурятия – председатель Правительства Республики Бурятия В.В. Наговицын обратился в Правительство Российской Федерации и сообщил о наличии проблем, возникающих на территории водоохранной зоны озера Байкал, ширина которой в некоторых местах достигает размеров 20 – 65 км, связанных с запретом на осуществление движения и стоянки транспортных средств по дорогам и в местах, не имеющих твердого покрытия, с размещением новых кладбищ и объектов размещения отходов, а также новых автозаправочных станций и станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств и осуществлением мойки транспортных средств.

В связи с чем, в адрес Минприроды России дано поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 10.12.2015 № ДМ-П9-8354р о проработке вышеназванного обращения и представлении соответствующих

изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» при необходимости.

В рамках исполнения указанного поручения Правительства Российской Федерации, а также принимая во внимание необходимость социально-экономического развития прилегающих к озеру Байкал регионов, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 запреты на осуществление отдельных видов деятельности, позволяющие снизить негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, распространяющиеся и на территорию водоохранной зоны озера, Минприроды России письмом от 23.12.2015 № 06-14-07/32519 направлен доклад на имя Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева с соответствующим законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающим определение ширины водоохранной зоны озера Байкал, равной 500 метрам, с одновременным внесением изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» в части включения в понятие «центральная экологическая зона» дополнительного компонента – территория, включенная в Список всемирного наследия, посредством внесения соответствующих изменений.

К настоящему времени, разработанный Минприроды России законопроект направлен на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минфин России) и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (Иркутская область, Республика Бурятия).

Информация по докладу председателя Президиума Иркутского Научного центра СО РАН по проблемам озера Байкал Бычков И.В.:

Статус территорий с соответствующим правовым режимом определяет допустимость и ограничения осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Постановление № 643, устанавливающее перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, в трех группах видов деятельности различает правовые режимы для центральной и для водоохранной зоны:

- добыча полезных ископаемых (за исключением добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также проведения дноуглубительных работ);
- строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда;
- деятельность, связанная с проведением взрывных работ.

В соответствии с действующими правовыми актами, водоохранная зона озера Байкал совмещена с центральной экологической зоной за исключением особо охраняемых природных территорий. При этом, правовые режимы территорий этих статусов различны: несмотря на то, что в центральной зоне запрещено значительно большее число видов деятельности, для водоохранных зон в соответствии с водным законодательством установлен запрет на ряд видов деятельности, весьма чувствительных для проживающего на этих территориях населения. Причем эти запреты действуют на всей территории России для всех водных объектов.

К видам деятельности, дополнительно запрещаемым в водоохранной зоне в

сравнении с правовыми режимами центральной экологической зоны озера Байкал, относятся:

- деятельность по поддержанию существующих объектов размещения отходов производства и потребления;
- размещение кладбищ;
- движение и стоянка транспортных средств по дорогам, не имеющим твердого покрытия;
- запрет на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых для определенного типа пользователей.

Причиной активных действий органов власти регионов является размеры территории, для которой весной 2015 года был установлен статус водоохранной зоны.

На рисунке представлены предложения, внесенные в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу (слева) и предложения Минприроды России, размещенные на Федеральном портале нормативных актов 23 декабря 2015 года (справа).

Суть первого законопроекта – посредством внесения поправок в Водный кодекс и Закон об охране озера Байкал, создать правовые основания для смягчения правового режима водоохранной зоны озера Байкал, исключив, таким образом, ее из общероссийских правил. То есть, для уникального природного объекта, объекта Всемирного наследия «Озеро Байкал» будет действовать меньше запретов, чем для всех иных рек, озер и иных водных объектов в стране. Данное предложение базировалось на убежденности субъектов права законодательной инициативы, что невозможно убедить Правительство России изменить границы водоохранной зоны Байкала, а при этих дополнительных запретах возникают непреодолимые социальные проблемы.

На совещании по проблемам Байкала, которое было в конце декабря в Государственной Думе, представитель Минприроды заявила, что ведомство уже подготовило положительный отзыв на данный законопроект.

Суть второго законопроекта, появившегося 23 декабря, представляет сочетание предложений Научного совета Сибирского отделения РАН, которые были представлены на уже упомянутом заседании в Государственной Думе, а также на предыдущем заседании, которое прошло в Совете Федерации (причем в Совете Федерации настоящее предложение было включено в решение), и критерия установления границ водоохранных зон, который используется в действующем водном кодексе для всех водных объектов – установление точного значения ширины водоохранной зоны в метрах.

Здесь необходимо сделать весьма важное замечание: наши предложения носят комплексный характер; предлагая норму правового разграничения границ водоохранной зоны и центральной экологической зоны для озера Байкал, мы настаиваем на сохранение правового режима для водоохранной зоны, который един для всей страны. Причем, на заседании в Государственной Думе данное предложение было полностью поддержано руководством Республики Бурятия.

В случае принятия обоих правовых актов границы водоохранной зоны озера Байкал сокращаются до 500 м от уреза воды, и правовой режим водоохранной зоны озера Байкал существенно ослабляется в сравнении со всеми водными объектами

страны. Однако, основная целевая функция водоохранной зоны - сохранение нормативного качества воды поступающего в озеро. Для этого нужны ограничения в хозяйственной и иной деятельности.

Даже в 500 метровой зоне расположены территории 75 населенных пунктов, из них 5 городов - Байкальск, Слюдянка, Северобайкальск, Нижнеангарск, Бабушкин и два крупных поселка - Култук и Листвянка, всего более 100 тыс. жителей. Необходима обязательная разработка плана развития территории населенных пунктов с проектами водоохранных зон на городской территории в соответствии с Градостроительным Кодексом. На территориях сельских населенных пунктов необходимо предусмотреть вывоз бытовых отходов за пределы водоохранной зоны озера Байкал. Ввести жесткие требования по использованию техники (трактора, автомобили, дизельные установки, мотоциклы, ремонтные мастерские), горюче-смазочных материалов, моющих средств.

При этом, например, в районе Байкальска в 500-метровую зону не попадает территория до хребта Хамар-Дабан, где сели могут выплеснуть в Байкал содержимое отстойников БЦБК или других объектов жизнедеятельности.

Для территории от Байкальска до Слюдянки граница водоохранной зоны должна проходить от 1 км до 5-6 км от уреза воды.

Значительная доля побережья озера Байкал, непосредственно влияющая на озеро, выходит за пределы 500 м – это территории интенсивного рекреационного освоения сейчас и в ближайшем будущем.

Федеральный закон «Об охране озера Байкал» принят в связи с необходимостью охраны уникального объекта, поэтому смягчение экологических требований в регионе в сравнении с общероссийскими нормами, недопустимо.

Второе - водоохранная зона является элементом общего экологического зонирования территории водосборной площади озера Байкал, которое базируется на географическом описании границ территорий различного статуса. Нормативно определенные границы экологических зон Байкальской природной территории установлены географическими координатами.

И третье - рассмотрение законопроектов заново поставило проблему о синхронизации правовых норм на территории, обладающими разными статусами, что требует внесения в ФЗ «Об охране озера Байкал» поправок, позволяющих урегулировать конфликт правовых норм.

Наши предложения базируются на научном подходе, который был выработан для водоохранного зонирования для озера Байкал. Основные критерии отнесения территории к водоохранной зоне следующие:

1. Ограничивается территория, с которой все стоки дренируются непосредственно озером Байкал. Граница устанавливается, как правило, по ближайшим прилегающим к озеру хребтам.

2. Включаются бассейны рек первого порядка, непосредственно впадающие в озеро.

3. Расширение границы водоохранной зоны за пределы прибрежных хребтов учитывает высокую вероятность прохождения селей, высокую активность опасных экзогенных процессов на территории непосредственного влияния экосистемы озера Байкал.

4. Для населенных пунктов, территориально включенных в водоохранную

зону озера Байкал, должны быть разработаны Генеральные градостроительные планы, включающие проекты водоохранных зон в соответствии с Градостроительным кодексом.

В соответствии с перечисленными принципами граница водоохранной зоны озера Байкал не может быть параллельна береговой линии, а отходит или приближается к ней в зависимости от различных условий. Кроме того, колебания уровня воды в озере вызывают изменение и границы вода-суша, особенно в низинных местах на несколько километров. И в этом случае правильно было бы установление (закрепление) водоохранной границы в географических координатах. Тем более, границы центральной экологической зоны представлены в географических координатах, да и кадастр объектов (строющихся или эксплуатируемых) ведется также в географических координатах.

Водоохранное зонирование озера Байкал, выполненное Институтом географии им. В.Б. Сочавы СО РАН в 2000-2006 гг., предусматривало максимальную защиту озера Байкал от поступления загрязняющих веществ. Поэтому граница водоохранной зоны, в зависимости от рельефа, растительного покрова, строения грунтов, мест действия опасных экзогенных процессов, ландшафтных особенностей, интенсивности хозяйственного освоения и планов будущих социально-экономических программ развития проводилась от 500 м до 3-5 км от уреза воды, в среднем около 2,5 км.

С предложением Минприроды РФ об установлении границы водоохранной зоны озера Байкал в 500 м можно согласиться для территорий заповедников, заказников, национальных парков (а это 50% побережья Байкала), где нет и не предполагается любая хозяйственная деятельность. В других же местах предлагаем утвердить границу водоохранной зоны, разработанную в ИГ СО РАН в 2000-2006 гг.

Институт географии СО РАН мог бы взяться (при финансировании Минприроды РФ) за работу по установлению (корректировке) водоохранной зоны озера Байкал с учетом современных взглядов на эту проблему.

Вернемся к карте. На рисунке можно увидеть, как различаются границы водоохранной и центральной зоне при их установлении по предлагаемому подходу.

Считаем целесообразным решить рассматриваемые проблемы, от которых зависит не только разработка схем территориального планирования, но и иных вопросов повестки дня заседания, не посредством ослабления правового режима, а корректировкой границ водоохранной зоны озера Байкал в соответствии научным подходом к их установлению. Смыслом данного предложения является правовое разграничение границ водоохранной зоны озера Байкал и границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории. С научных позиций границы водоохранной зоны озера Байкал обоснованы еще в 2002 году, в 2006-2007 гг. в рамках разработки поправок к Федеральному закону «Об охране озера Байкал», была осуществлена актуализация и согласование со специалистами Минприроды России.

При принятии настоящего подхода работа по современной актуализации границ водоохранной зоны может быть выполнена по заказу Минприроды России в течение года.

Необходимо внесение поправок в действующее законодательство позволяющих урегулировать конфликт норм, регламентирующих хозяйственную деятельность на Байкальской природной территории, разграничить водоохранную зону озера Байкал и центральную экологическую зону Байкальской природной территории, и однозначно определить качественные критерии отнесения территории к водоохранной зоне озера Байкал. При этом не потребуются внесение поправок в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации. Одновременно будут решены социальные проблемы.

Принципиальное значение при этом имеет проблема синхронизации правовых норм на территории, обладающими разными статусами. Урегулирование этой проблемы предлагалось депутатами Государственной Думы в рамках внесения поправок в ФЗ «Об охране озера Байкал» в 2014 г. Текст поправки в статью 1 Закона был поддержан и Минприроды России, однако не согласован Правовым управлением Президента РФ. Целесообразно решить этот вопрос на современном этапе корректировки закона.

Наши предложения следующие:

1) Объединить рассмотрение законопроекта № 889726-6 и законопроекта, размещенного МПР России на Федеральном портале нормативных актов regulation.gov.ru 23.12.2015

2) Изложить законопроект в следующей редакции:

Наименование законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал»

Статья 1

«Внести в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» следующие изменения и дополнения:

1. Статью 1 дополнить новым пунктом: «Для Байкальской природной территории или ее частей, обладающих в соответствии с действующим законодательством одновременно более чем одним правовым режимом, применяются нормы, имеющие наиболее строгие требования».

2. Пункт 2 статьи 2 в части определения центральной экологической зоны изменить на следующее: «центральная экологическая зона - территория, которая включает в себя озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также иные территории, включенные в состав объекта Всемирного наследия «Озеро Байкал».

3. Дополнить статью 2 следующим пунктом: «водоохранная зона озера Байкал - территория, включающая в себя дельты рек, впадающих в озеро Байкал, и проходящая по вершинам хребтов, склоны которых примыкают к озеру Байкал».

Статья 2.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Принятие представленных поправок позволит установить научно обоснованные границы водоохранной зоны и исключить нарушение конституционных прав граждан, проживающих на территории центральной экологической зоны за пределами водоохранной зоны.

Предлагаемые поправки в ФЗ «Об охране озера Байкал» позволяют также в

существенной мере решить поставленные проблемы по вопросам лесоохраны и оборота земельных участков в водоохранной зоне озера Байкал, не ослабляя действующие экологические требования.