

к заседанию Межведомственной комиссии
по вопросам охраны озера Байкал

О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

Информационно-аналитические материалы

Федеральная целевая программа в области охраны озера Байкал предусмотрена статьей 22 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Протоколом заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности от 15 марта 2007 г. в целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал Минэкономразвития России и МПР России поручено разработать проект федеральной целевой программы охраны озера Байкал (п.4.1 Протокола).

На Байкальской природной территории было реализовано несколько директивных программных документов, определяющих эколого-экономическую политику. Основной являлась подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.2001 № 860.

Подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» предусматривала реализацию взаимоувязанных проектов в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия, стимулирования экологически устойчивого развития территории, обеспечения экологической безопасности её населения с учетом рекомендаций ЮНЕСКО.

Подпрограммой были предусмотрены финансовые средства в объеме 12403,7 млн. руб., в том числе федеральный бюджет – 4,3%, бюджеты субъектов, расположенных на БПТ – 23,6 %, внебюджетные источники – 72,1 %

Реализация подпрограммы "Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории" предусматривалась в два этапа: I – 2002-2004 гг.; II – 2005-2010 гг.

По результатам I этапа выполнены мероприятия по капитальному строительству на шести объектах (таблица 1).

Выполненные в 2002-2004 годах мероприятия, финансируемые за счет средств на текущие расходы, охарактеризованы в таблице 2, а структура затрат проиллюстрирована на рисунке 1.

11 августа 2005 года на заседании Правительства РФ было принято решение о прекращении реализации с 2006 года Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)». Финансирование незаконченных объектов капитального строительства этой программы планировалось завершить в 2006 и последующих годах в рамках непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы.

Таблица 1

Перечень объектов капитального строительства, финансируемых в 2002-2005 гг. за счет средств федерального бюджета, в рамках подпрограммы «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории»

№	Наименование объекта	Объем финансирования, млн.руб.			
		2002	2003	2004	2005
1	Защита коммуникаций от опасных природных процессов с.Жилино Кабанского района Республики Бурятия	3,1	2,4	3,57	10,95
2	Берегозащита оз.Байкал у п.Нижнеангарск, Республики Бурятия	5,7	2,5	-	-
3	Мусороперерабатывающее предприятие г.Улан-Удэ, Республика Бурятия	9,0	7,5	9,0	-
4	ЛЭП Еланцы – Черноруд, Иркутская область	14,0	17,25	5,0	-
5	Очистные сооружения по очистке хозяйственно-бытовых сточных вод в г.Байкальск, Иркутская область	3,45	9,0	20,0	25,3
6	ЛЭП для перевода на электропитание котельных, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	4,06	2,0	2,0	-
7	Приобретение научного судна МПР России	-	-	-	10,6
	ВСЕГО	31,81	40,65	39,57	46,85

Таблица 2

Перечень работ и объем их финансирования в 2002-2004 гг. подпрограммы «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» по направлению текущие расходы

Разделы работ и мероприятия	годы		
	2002	2003	2004
Экологическое зонирование Байкальской природной территории (ст. 2, 3 ФЗ «Об охране озера Байкал»)			
Доработка проекта экологического зонирования БПТ	0,5		
Разработка порядка изменения границ БПТ и ее экологических зон		0,2	
Разработка особенностей режима буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния БПТ и условий ведения хозяйственной деятельности		0,6	
Разработка единых образцов знаков для обозначения экологических зон БПТ и ее границ		0,2	
Оценка экологических рисков, влияющих на устойчивость природно-хозяйственных систем БПТ, при проектировании, строительстве и эксплуатации хозяйственных объектов		0,5	
Подготовка обоснования границ БПТ и ее экологических зон и проведение государственной экологической экспертизы		0,2	

Разделы работ и мероприятия	годы		
	2002	2003	2004
Разработка схемы природоохранного районирования ЦЭЗ БПТ			1,2
Разработка Схем (ст. 16 ФЗ «Об охране озера Байкал»)			
Разработка Комплексной схемы охраны и использования природных ресурсов БПТ	3,78	0,42	0,4
Разработка Комплексной схемы охраны и использования водных ресурсов бассейна р.Селенга	1,0	0,5	2,0
Нормирование воздействий на уникальную экосистему озера Байкал (ст. 13, 14, 17 ФЗ «Об охране озера Байкал»)			
Доработка перечня веществ, вредных для экосистемы озера Байкал	0,5		
Подготовка обосновывающих материалов по «Нормативам предельно допустимых вредных воздействий на экосистему озеро Байкал»			0,2
Разработка ведомственного нормативного документа «Особенности ведения экологических паспортов для БПТ»			0,2
Внедрение информационно-аналитических систем и информирование по вопросам охраны озера Байкал (ст. 23 ФЗ «Об охране озера Байкал»)			
Подготовка и издание очередного выпуска ежегодного доклада МПР России о состоянии оз. Байкал и мерах, предпринимаемых по его охране	0,4	0,4	0,4
Внедрение и адаптация информационно-аналитической системы для оптимизации охотхозяйственной деятельности на БПТ (II этап)	0,8		
Создание и эксплуатация регионального информационно-аналитического центра		1,1	1,1
Организационно-методическое и информационное сопровождение подпрограммы «Охрана озера Байкал и БПТ» ФЦП «Экология и природные ресурсы»		0,48	
Создание и поддержка Интернет-ресурса «Охрана озера Байкал».		0,2	
Государственный экологический мониторинг экосистемы озера Байкал (ст. 20 ФЗ «Об охране озера Байкал»)			
Разработка положения и порядка государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал	0,2		
Проведение гидролого-гидрохимического, гидробиологического, токсикологического и космического мониторинга БПТ, включая мониторинг деятельности БЦБК.	1,4	2,8	2,8
Разработка порядка ведения мониторинга состояния непромысловых эндемичных видов водных животных и растений озера Байкал.		0,4	
Поддержка деятельности особо охраняемых природных территорий			
Проведение комплекса работ по наземной охране лесов в заповедниках и национальных парках Байкальской природной территории	1,0	1,8	1,7
Другие проекты	0,175	0,2	
ВСЕГО:	9,755	10,0	10,0

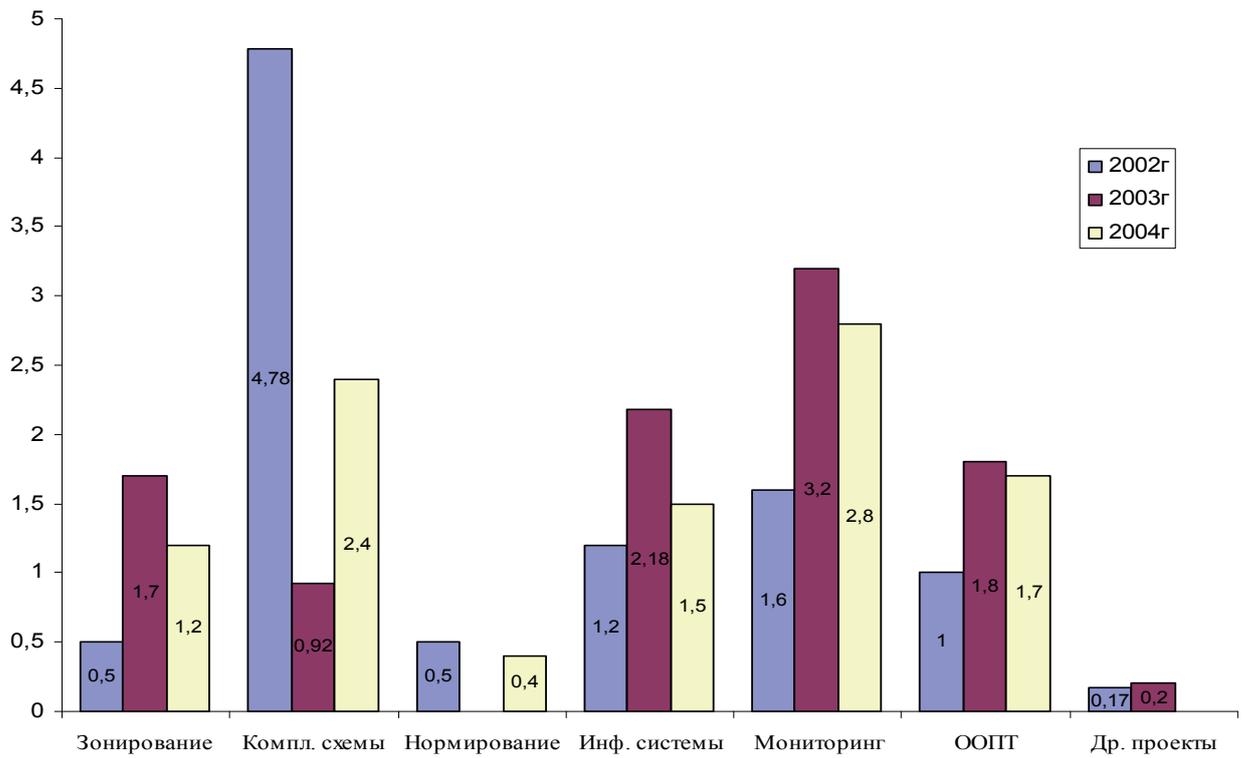
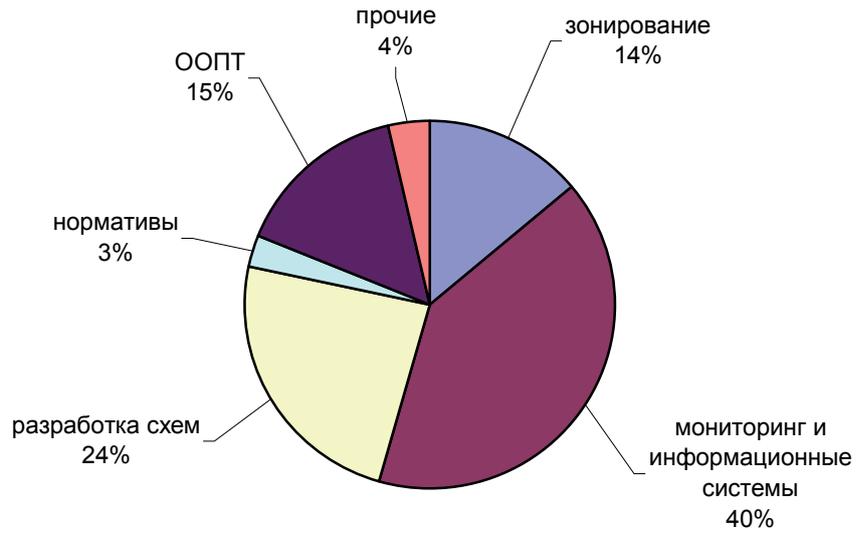


Рис. 1. Структура финансирования мероприятий I этапа Подпрограммы по направлению – текущие расходы по основной деятельности заказчика

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал» основными принципами охраны Байкальской природной территории являются:

- приоритет видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны;
- учет комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал;
- сбалансированность решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития;
- обязательность государственной экологической экспертизы.

Наиболее актуальными проблемами охраны озера Байкал и социально-экономического развития Байкальской природной территории в настоящее время, требующими решения программно целевым методом, являются:

- территориальное планирование, зонирование и планировка центральной экологической зоны БПТ, совпадающей с границами Участка всемирного природного наследия «Озера Байкал»;
- реализация лесоустроительных проектов на БПТ;
- реализация новых экономических механизмов охраны окружающей среды, в т.ч. с учетом эффективного целевого расходования части платежей за негативное воздействие, взимаемых на БПТ с коэффициентом 2,0;
- реализация инфраструктурных инвестиционных проектов по обустройству причальных сооружений на Байкале, сбору подсланевых и сточных вод с судов, сбору и утилизации мусора в местах отдыха;
- реализация инфраструктурных проектов транспортного сообщения и электроэнергетики;
- оптимизация системы туристско-рекреационных особых экономических зон;
- поддержка и модернизация внебюджетной деятельности ООПТ;
- развитие гидрометеорологической сети наблюдения на БПТ;
- модернизация и развитие системы государственного экологического мониторинга экологической системы озера Байкал, создание международного интернет-портала в области охраны озера Байкал;
- научные геологические исследования Байкальской рифтовой зоны, усиление мониторинга и прогнозирования сейсмических явлений и опасных экзогенных процессов;

Финансирование мероприятий программы должно осуществляться за счет средств:

- Федерального бюджета;
- бюджета субъектов Российской Федерации;
- бюджетов муниципальных образований;

- внебюджетных источников – средств крупных природопользователей ресурсов озера Байкал и Байкальской природной территории – ОАО «Иркутскэнерго», Восточно-Сибирской железной дороги; компании «Базовый элемент», ОАО ВСРП, СУАЛ, нефтяных компаний - владельцы лицензий на разработку месторождений полезных ископаемых;

- средств МФО, привлекаемых с учетом международного статуса озера Байкал.

Суммарный объем финансирования мероприятий Федеральной целевой программы охраны озера Байкал составляет не менее 40 млрд. руб.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ (далее Порядок), в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержден постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 N 594. Ниже приводятся основные положения данного документа.

Согласно Порядку разработка проекта и утверждение целевой программы охраны озера Байкал могут быть выполнены в сроки согласно таблице 3 в следующей этапности:

- 1) разработка проекта концепции целевой программы (2 месяца);
- 2) принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством Российской Федерации и утверждение концепции целевой программы (1 месяц);
- 3) разработка проекта целевой программы (3 месяца);
- 4) согласование проекта целевой программы (1 месяц);
- 5) экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами (1 месяц);
- 6) рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства Российской Федерации (0,5 месяца);
- 7) доработка целевой программы в соответствии с замечаниями Правительства Российской Федерации (0,5 месяца);
- 8) утверждение целевой программы Правительством Российской Федерации (1 месяц).

Утверждение программы должно быть выполнено до начала работ по формированию бюджета на год, в котором начнется реализация программы. Реально это выполнить до мая 2009 года, имея ввиду начало реализации программы с 2010 года.

Инициаторами разработки федеральных целевых программ могут выступать любые юридические и физические лица [п.3 Порядка].

Предложения о программной разработке проблемы с учетом инициативных предложений физических и юридических лиц, а также проект концепции целевой программы, сформированной на вариантной основе, с обоснованиями представляются заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации [п.5 Порядка].

Концепция целевой программы должна включать следующие основные разделы [п.5 Порядка]:

- обоснование соответствия решаемой проблемы и целей программы приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации;
- обоснование целесообразности решения проблемы программно-целевым методом;
- характеристика и прогноз развития сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемой сфере без использования программно-целевого метода;

- возможные варианты решения проблемы, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы;
- ориентировочные сроки и этапы решения проблемы программно-целевым методом;
- предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации целевой программы по годам;
- предложения по объемам и источникам финансирования целевой программы;
- предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы;
- предложения по участию федеральных органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию целевой программы;
- предложения по государственным заказчикам и разработчикам целевой программы;
- предложения по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации целевой программы;
- предложения по механизмам формирования мероприятий целевой программы;
- предложения по возможным вариантам форм и методов управления реализацией целевой программы.

Правительство Российской Федерации на основе представленных предложений Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации утверждает концепцию целевой программы, принимает решение о разработке целевой программы, устанавливает предельные объемы финансирования и определяет государственного заказчика [п.6 Порядка].

Целевая программа состоит из следующих разделов[п.10 Порядка]:

- 1) характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа;
- 2) основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;
- 3) перечень программных мероприятий;
- 4) обоснование ресурсного обеспечения целевой программы;
- 5) механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков;
- 6) оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

Целевая программа также содержит паспорт федеральной целевой программы.

Согласованный проект целевой программы с пояснительной запиской, социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями, предварительной бюджетной заявкой, положительным заключением государственной экологической экспертизы, соглашениями (договорами) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, подтверждающими финансирование программы за счет внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, государственный заказчик, а при наличии нескольких государственных заказчиков - государственный заказчик-координатор целевой программы направляет в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации, в Министерство образования и науки Российской Федерации [п.12 Порядка].

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации (в части проектов программ, имеющих разделы по НИОКР гражданского назначения), Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации (в части целевых программ, которые содержат мероприятия по нормативному обеспечению качества продукции и метрологическому обеспечению) и с учетом предло-

жений заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации подготавливает заключение по проектам целевой программы и предварительной бюджетной заявки [п.14 Порядка].

С учетом замечаний и предложений государственный заказчик целевой программы совместно с ее разработчиками производит доработку проекта программы [п.14 Порядка].

В случае положительной оценки Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации представляет проект целевой программы на утверждение в Правительство Российской Федерации [п.14 Порядка].

Проект целевой программы до утверждения Правительством Российской Федерации должен пройти соответствующие специализированную и независимую экспертизы. Независимая экспертиза проектов целевых программ осуществляется рабочей группой, формируемой Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации на конкурсной основе из независимых экспертов [п.15 Порядка].

Целевая программа, подпрограммы, государственные заказчики и государственные заказчики-координаторы утверждаются постановлением Правительства Российской Федерации [п.19 Порядка].

Подготовка проекта концепции целевой программы и проекта целевой программы, а также проведение независимой экспертизы проекта целевой программы финансируются в установленном порядке государственным заказчиком за счет средств федерального бюджета (раздел "Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы") [п.22 Порядка].

Утвержденные целевые программы реализуются за счет средств федерального бюджета, привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации [п.23 Порядка].

Схема разработки проекта и утверждения федеральной целевой программы охраны озера Байкал

Разработка проекта концепции	Утверждение концепции	Разработка проекта целевой программы	Согласование	Экспертиза, в т.ч. независимыми экспертами	Рассмотрение на заседании Правительства РФ	Устранение замечаний	Утверждение Правительством РФ
август – сентябрь 2008	октябрь 2008	ноябрь 2008 – январь 2009	февраль 2009	март 2009	апрель 2009	апрель 2009	Май 2009
<ol style="list-style-type: none"> 1. Отбор проблем 2. Цели и задачи 3. Целевые индикаторы и показатели 4. Государственные заказчики (предполагаемые) 5. Источники финансирования 6. Предварительные объемы финансирования 7. Сроки реализации ФЦП 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение государственного заказчика 2. Утверждение целей и задач 3. Целевые индикаторы и показатели 4. Источники финансирования 5. Установление предельных объемов Финансирования 6. Подготовка решения Правительства РФ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формулирование конкретных целей и задач 2. Разработка конкретных мероприятий 3. Установление конкретных целевых индикаторов и показателей 4. Разработка ТЭО и расчеты эффективности использования средств, выделяемых на разработку программы 5. Разработка и обоснование ресурсного обеспечения 6. Методика оценки эффективности реализации программы 7. Организация контроля и мониторинга реализации программы 8. Система управления программой 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Согласование перечня мероприятий и ресурсной части с Минэкономразвития России, Минфином России, Минобрнауки России 2. Документальное подтверждение финансирования из источников помимо федерального бюджета 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оценка целевых индикаторов и показателей 2. Оценка мероприятий программы 3. Оценка ресурсного обеспечения 4. Оценка критериев завершения программы 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Цели и задачи 2. Утверждение государственного заказчика 3. Целевые индикаторы и показатели 4. Сроки реализации программы 5. Объемы финансирования из федерального бюджета по направлениям и кодам и конкретным мероприятиям 6. Утверждение перечней мероприятий, в т.ч. инвестиционных проектов, НИ-ОКР, прочие нужды 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доработка программы по итогам обсуждения Правительством РФ 2. Уточнение объемов финансирования программы, перечней мероприятий и объемов их финансирования 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Постановление Правительства РФ об утверждении программы 2. Утверждение государственного заказчика программы 3. Утверждение сроков реализации программы 4. Утверждение объемов финансирования программы, перечней мероприятий и объемов их финансирования