

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
ЗАКОН ОТ 01.05.1999 № 94-ФЗ «ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ»,**

Информационно-аналитические материалы

В период, прошедший после принятия Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», состав и содержание федеральных законов и других нормативных правовых актов, регламентирующих охрану окружающей среды и природопользование, претерпели существенные изменения. Вышли: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"; Водный кодекс РФ (от 03.06.2006 № 74-ФЗ), Земельный кодекс РФ (от 25.10.2001 № 136-ФЗ), Лесной кодекс РФ (от 04.12.2006 № 200-ФЗ), Градостроительный кодекс РФ (от 29.12.2004 № 190-ФЗ), Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ "О землеустройстве", Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" и др. другие нормативные правовые акты в области охраны и использования природных ресурсов. Лишь некоторые положения этих законов были частично учтены в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» (статьи 6,11,15,22).

Протоколом заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности от 15 марта 2007 г. поручено организовать в установленном порядке разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в части, касающейся урегулирования и приведения в соответствие с иными законодательными актами Российской Федерации следующих вопросов:

пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах;

использования, охраны, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне;

организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне;

установления нормативов качества окружающей среды и норм допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал;

установления порядка проведения государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал, в том числе государственного мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;

разработки и утверждения документов, регламентирующих охрану озера Байкал и использование природных ресурсов БПТ;

учета хозяйственных объектов, оказывающих влияние на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Ниже представлены статьи требующие изменений. *Курсивом* выделена существующая редакция статей, **жирным шрифтом** новая редакция статей.

«Статья 10. Особенности пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах

Пользование земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах гражданами и юридическими лицами осуществляется с соблюдением требований настоящего Федерального закона.»

Данная статья не несет самостоятельной юридической нагрузки, кроме установления приоритета требований данного закона при регулировании отношений по землепользованию в центральной и буферной экологических зонах Байкальской природной территории. Однако, данные требования в законе не определяются.

Статью необходимо привести в соответствие с Земельным кодексом РФ и Градостроительным кодексом РФ.

Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» понятие «пользование земельными ресурсами» определено как – использование земель. Согласно Федерального закона «О землеустройстве» использование и охрана земель регламентируется землеустроительной документацией, которая включает: схему землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель; проекты территориального землеустройства; материалы межевания объектов землеустройства; планы объектов землеустройства и др. информацию о состоянии и назначении земель.

Согласно Градостроительного кодекса РФ ключевыми документами, регламентирующими хозяйственную и природоохранную деятельность муниципальных образований (в.т.ч. использование земель), являются правила землепользования и застройки, которые включают в себя [ст.30 ГрК]:

- 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты, определяющие: виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов [ч.1 ст.37 ГрК]:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;

3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов (часть 1 ст.31 ГрК). Применительно к межселенным территориям подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться в случае планирования застройки таких территорий [ч.2 ст.31 ГрК].

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель водного фонда, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель ООПТ (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель с/х назначения, земельных участков расположенных в границах ОЭЗ [ч.6 ст.36 ГрК]. Регламентация использования земель перечисленных категорий предусмотренная нормативными правовыми актами в области лесного, водного хозяйства и охраны окружающей среды. Поэтому речь может идти преимущественно о планируемой застройке пригородных зон, т.е. территорий непосредственно прилегающей к черте населенных пунктов и составляющей с ней единое экономическое пространство.

С 1 января 2010 не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях [ч.3 ст.51 ГрК].

Предлагается следующая редакция статьи 10

«Статья 10. Особенности использования земель в центральной экологической экологической зоне

Особенности использования земель в центральной экологической зоне гражданами и юридическими лицами устанавливается типовыми правилами землепользования и застройки земель поселений и межселенных территорий, планируемых к застройке, утверждаемыми Правительством РФ.»

«Статья 11. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне
(в ред. Федерального закона от 04.12.2006 N 201-ФЗ)

1. В центральной экологической зоне запрещаются:

1) сплошные рубки;

2) перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий.

2. При воспроизводстве лесов в центральной экологической зоне воспроизводство ценных лесов обеспечивается в приоритетном порядке.»

Федеральным законом от 04.12.2006 N 201-ФЗ статья приведена в соответствие с Лесным кодексом РФ (№ 200-ФЗ от 04.12.2006).

Данная статья запрещает перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий. Предлагается внести поправку «за исключением перевода в категорию земель особо охраняемых территорий»

«Статья 12. Организация туризма и отдыха в центральной экологической зоне

1. Организация туризма и отдыха в центральной экологической зоне осуществляется в соответствии с правилами, обеспечивающими соблюдение предельно допустимых норм нагрузок на окружающую природную среду в центральной экологической зоне.

2. Правила организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне утверждаются органами государственной власти Республики Бурятия, органами государственной власти Иркутской области.»

Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 12-ФЗ), который является основным нормативным правовым актом в области планирования и организации туризма в Российской Федерации не предусмотрено понятие Правила организации туризма. Федеральным законом от 5 февраля 2007 г. N 12-ФЗ внесены существенные изменения в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" в т.ч. в статью 1 «Основные понятия», приведены общие условия формирования, продвижения и реализации туристских продуктов.

Предлагается следующая редакция статьи 12

«Статья 12. Планирование и организация туризма и отдыха в центральной экологической зоне

1. Планирование и организация туризма и отдыха в центральной экологической зоне осуществляется в соответствии со схемами территориального планирования центральной экологической зоны, муниципальных образований расположенных в центральной экологической зоне.

2. Особые условия формирования, продвижения и реализации туристских продуктов и обеспечение безопасности туризма в центральной экологической зоне определяются органами государственной власти Республики Бурятия, органами государственной власти Иркутской области.

«Статья 13. Порядок установления нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал

1. Для Байкальской природной территории устанавливаются нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал в порядке, определенном законодательством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

*2. Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти и совершенствуются на основании данных научных исследований.
(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)*

*3. Перечень вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал, утверждается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.
(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)»*

Согласно статьи 19 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды. Виды показателей, в соответствии с которыми устанавливаются нормативы в области охраны окружающей среды приведены в статьях 21, 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Статьей 35 Водного кодекса Российской Федерации предусмотрены разработка и установление нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Порядок утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты принят постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 № 881.

Термин «Предельно допустимые вредные воздействия» встречается в документах, вышедших до введения в действие Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в которые пока не были внесены соответствующие изменения:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (часть 2 ст.18);

- Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации (часть 3 ст.33);

- Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации. (утв. постановлением Правительства РФ от 10.03.2000 №208).

Статью необходимо привести в соответствие с Водным Кодексом РФ и Федеральным законом «Об охране окружающей среды», где предусмотрены нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее.

Предлагается следующая редакция статьи 15

«Статья 15. Порядок установления нормативов качества уникальной экологической системы озера Байкал и нормативов допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал

1. Для Байкальской природной территории устанавливаются нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал и нормативы допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в порядке, определенном законодательством Российской Федерации в соответствии.

Нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал и нормативы допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и совершенствуются на основе результатов государственного экологического мониторинга и научных исследований.

2. Нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал устанавливаются в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями оценки состояния окружающей среды, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование уникальной экологической системы озера Байкал.

Нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал используются при осуществлении государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал и государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал, а также для определения нормативов допустимого воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал.

3. Нормативы допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал устанавливаются в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал, при которых соблюдаются нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал.

Нормативы допустимого воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал подлежат ежегодному пересмотру на основе информации, полученной при осуществлении государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал, а также информации, полученной при осуществлении государственного и производственного экологического контроля.

Нормативы допустимого воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал включают:

- нормативы допустимых сбросов и выбросов веществ и микроорганизмов;**
- нормативы образования отходов производства и потребления;**
- нормативы допустимых физических воздействий;**
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;**

- **нормативы допустимой антропогенной нагрузки;**
- **нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.**

4. Перечень вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал, утверждается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

«Статья 16. Комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории

Основой для осуществления хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории являются комплексные схемы охраны и использования ее природных ресурсов, разрабатываемые и утверждаемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.»

В настоящее время «Комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов» не предусмотрены действующим законодательством, соответственно, отсутствуют правила разработки, утверждения и реализации данных схем. Территориальное планирование, зонирование и планировка центральной экологической зоны Байкальской природной территории не требуют специальных правовых механизмов, а должны осуществляться в рамках действующего градостроительного, земельного, лесного, водного и природоохранного законодательства. Поэтому, данную статью необходимо привести в соответствие с Градостроительным кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ.

Градостроительный кодекс является основным законом, определяющим территориальное планирование, зонирование и планировку. В «формате» градостроительного планирования разрабатывалась «Территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера Байкал (ТЕРКСОП)» (утв. Постановлением Совета Министров РСФСР от 14.04.1990).

Основным законодательным и плановым документом, регламентирующим хозяйственную и природоохранную деятельность является схема территориального планирования, которая, согласно Градостроительного кодекса включает:

- мероприятия трех стадий регламентации использования территорий (планирование, зонирование, планировка), проводимые на землях различных категорий; карту современного использования территории и ограничений;
- карту планируемых мероприятий, положения о территориальном планировании;
- основные технико-экономические показатели схемы и ряд дополнительных обосновывающих материалов.

Согласно Градостроительного кодекса РФ Схемы территориального планирования создаются на территории: Российской Федерации; субъектов Российской Федерации; муниципальных образований.

Частью 1 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлен открытый перечень областей, в которых могут разрабатываться схемы территориального планирования Российской Федерации. Частью 2 статьи 10 предусматривается подготовка схем территориального планирования Российской Федерации применительно ко всей территории Российской Федерации или ее части.

Исходя из особого природоохранного статуса Байкальской природной территории, определяемого, в первую очередь, Федеральным законом "Об охране озера Байкал", укрупненное функциональное зонирование указанной территории отображается на стадии схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к части ее территории.

С 1 января 2008 г. вступает в силу 4 часть статьи 9 Градостроительного кодекса РФ, согласно которой «не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Следовательно, схемы территориального планирования муниципальных образований становятся главным документом, определяющим размещение объектов строительства, природоохранные и другие мероприятия на территориях поселений, городских округов и муниципальных районов.

В этой ситуации необходимо ускорить разработку схемы территориального планирования центральной экологической зоны БПТ как документа Российской Федерации, подлежащего учету в документах субъектов РФ и муниципальных образований.

Для создания правовых оснований принятия схемы территориального планирования центральной экологической зоны БПТ в соответствии с частью 1 статьи 10 ГрК необходимо внести изменения в статью 16 ФЗ «Об охране озера Байкал» (редакция прилагается).

Водным кодексом Российской Федерации предусмотрены схемы комплексного использования и охраны водных объектов (ст.33). Эти схемы включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях:

- 1) определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты;
- 2) определения потребностей в водных ресурсах в перспективе;
- 3) обеспечения охраны водных объектов;
- 4) определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления. Порядок разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в

эти схемы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 № 883.

Для особо охраняемых природных территорий Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предусмотрены схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий (ст.5.)

Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» в целях планирования и организации рационального использования земель и их охраны предусмотрены схемы использования и охраны земель (ст.19).

Согласно Лесного кодекса Российской Федерации документом территориального планирования в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов является лесной план субъекта Российской Федерации (ст.85,86).

Предлагается следующая редакция статьи 16

**«Статья 16. Территориальное планирование, землеустройство и
лесоустройство на Байкальской природной территории**

Байкальская природная территория и ее экологические зоны являются объектами территориального планирования, землеустройства и лесоустройства, проводимых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».

«Статья 17. Экологическая паспортизация хозяйственных объектов на Байкальской природной территории

Юридические лица, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на Байкальской природной территории, обязаны иметь экологические паспорта хозяйственных объектов.

Особенности ведения экологических паспортов хозяйственных объектов на Байкальской природной территории определяются федеральными и координационными органами исполнительной власти в области охраны озера Байкал.»

Экологические паспорта хозяйственных объектов не предусмотрены действующим законодательством.

В статье 6 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относится, в том числе, осуществление экологической паспортизации территории.

Экологический паспорт территории разрабатывался на основании постановления СМ СССР от 14.02.1990 № 189 «Об обеспечении выполнения постановления «О неотложных мерах экологического оздоровления страны». Экологический паспорт территории содержит систематизированную информацию о современном состоянии природной среды и факторах ее формирования. В нем представляются сведения о природных условиях и

ресурсах территории, характере их использования, антропогенных воздействий на природную среду, экологическом состоянии территории и проживающего населения. Все вышеперечисленные сведения экологического паспорта территории в настоящее время входят в состав схем комплексной оценки территории, которые являются обязательным приложением к Схемам территориального планирования территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российской Федерации (СНиП 11-04-2003, п.3.1.3).

Общие требования по ведению экологических паспортов природопользователя установлены ГОСТом Р 17.0.0.06-2000. Охрана Природы. Экологический паспорт природопользователя. Основные положения. Типовые формы. Согласно данного ГОСТа, экологический паспорт должен содержать информацию об уровне использования природопользователем ресурсов (природных, вторичных и др.) и степени воздействия его производств на окружающую природную среду, а также сведения о разрешениях на право природопользования, нормативах воздействий и размерах платежей за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов.

Каждое предприятие, использующее природные ресурсы или оказывающее воздействие на природную среду, предоставляет в специально уполномоченные государственные органы Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды следующую экологическую отчетность: план общих природоохранных мероприятий; отчеты по воздействию на атмосферу (2-ТП-воздух и др), отчеты по загрязнению водных объектов (2-ТП-водхоз), форма № 3-ОС «Отчет о ходе строительства водоохраняемых объектов и прекращении сброса загрязненных сточных вод», отчеты по отходам (2-ТП-отходы, договоры, акты сдачи отходов и др.), финансовые экологические документы (форма № 4-ОС «Отчет о текущих затратах на охрану природы и экологических платежах», расчет платежей за фактические выбросы, сбросы, за временное хранение отходов и др).

Таким образом, экологический паспорт природопользователя дублирует сведения, приводимые в формах федерального государственного статистического наблюдения за окружающей средой (2-ТП-водхоз, 2-ТП-воздух, 2-ТП-отходы, 4-ОС и др.) и других документах экологической отчетности.

Предлагается следующая редакция статьи 17

«Статья 17. Учет негативных воздействий на окружающую среду Байкальской природной территории

1. Учет негативных воздействий на окружающую среду Байкальской природной территории от сбросов, выбросов, размещения отходов и других видов воздействий хозяйственных объектов осуществляется государственным статистическим наблюдением.

2. Статистическое обобщение показателей негативных воздействий осуществляется для экологических зон Байкальской природной территории.»