

2. МЕРЫ ПО ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

2.1. Законодательное и нормативно-правовое регулирование охраны озера Байкал

(ФУ «Байкалприрода» МПР России)

Правовое регулирование в области охраны озера Байкал определяется Федеральным законом «Об охране озера Байкал» (от 1 мая 1999 г. №94-ФЗ), другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 1 ФЗ «Об охране озера Байкал»).

Федеральный закон «Об охране озера Байкал» устанавливает следующие меры государственного регулирования, определяющие специфику хозяйствования на Байкальской природной территории:

- а) установление видов деятельности, запрещенных или ограниченных на БПТ;*
- б) запрет строительства новых объектов, расширения или реконструкции действующих без положительного заключения государственной экологической экспертизы соответствующих проектов;*
- в) утверждение требований к водному режиму озера Байкал (режим наполнения и сработки озера; запрет на повышение воды в озере выше максимальных значений и снижения воды в озере ниже минимальных значений);*
- г) определение особенностей охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов растений;*
- д) определение территорий традиционного природопользования на БПТ;*
- е) выделение особенностей пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах;*
- ж) установление особенностей лесопользования в центральной экологической зоне;*
- з) установление требований к организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне;*
- и) установление нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.*

Практическая реализация перечисленных мер требует принятия достаточно большого числа подзаконных нормативно-правовых актов как на федеральном уровне так и на уровне субъектов Российской Федерации.

За период, прошедший после выхода Федерального закона «Об охране озера Байкал», были приняты следующие специальные постановления Правительства Российской Федерации по Байкалу:

- 1) «О федеральном органе исполнительной власти специально уполномоченном на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал» (от 25 ноября 1999 г. № 1298);*
- 2) «Об утверждении Положения о МПР России» (от 25 сентября 2000 г. № 726), в котором министерство определяется специально уполномоченным органом по Байкалу;*
- 3) «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон» (от 6 сентября 2000 г. № 661);*
- 4) «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» (от 26 марта 2001 г. № 234);*
- 5) «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (от 30 августа 2001 г. № 643);*

6) «Об утверждении Федеральной целевой программы "Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)" (от 07.12.2001 г. № 860), в которую входит подпрограмма "Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории"

7) «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений в озере Байкал» (от 28 января 2002 г. № 67.

Кроме того, ряд вопросов охраны озера Байкал был специально определен в общих постановлениях Правительства РФ:

8) «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» (от 29.10.2002 г. № 777) – в перечень включены объекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на природные объекты Байкальской природной территории;

9) «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (Государственного экологического мониторинга)» (от 31.03.2003 г. № 177) - мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал определен как составляющая часть государственного экологического мониторинга;

10) «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» (от 12.06.2003 г. № 344) - установлено, что нормативы платы за загрязнение окружающей среды применяются на Байкальской природной территории с использованием дополнительного коэффициента «2».

Экологическое зонирование представляет собой основной инструмент реализации ФЗ «Об охране озера Байкал».

МПР России совместно с другими федеральными министерствами и ведомствами, а также с участием институтов Сибирского отделения РАН выполнило большой объем работ по экологическому зонированию Байкальской природной территории. Основным результатом работ 2000-2002 гг. стали карты экологического зонирования с обоснованием границ экологических зон, подготовленные по методике ландшафтного планирования с учетом оценок состояния природной среды и социально-экономического развития территории. Вместе с основной картой по БПТ тиражом 1000 экз. были изданы карты: биота (растительный и животный мир), эколого-климатическое зонирование, современное землепользование, поселения и функциональные типы поселений. Основным исполнителем работ являлся Институт географии СО РАН.

В 2003 году работы по экологическому зонированию Байкальской природной территории были продолжены (см. подраздел 2.2.1).

Экологическое нормирование является вторым важнейшим инструментом реализации закона. В связи с окончанием срока действия «Норм допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал (на период 1987-1995 гг.)», утвержденных в 1987 году Президентом АН СССР, Министром здравоохранения СССР, Председателем Госкомгидромета СССР и Министром рыбного хозяйства СССР, с 1996 года осуществлялась разработка новых норм. Ряд вариантов этих норм был отклонен по разным причинам.

В целях приведения норм в соответствие с международными стандартами и с учетом действующих законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации по поручению МПР России была произведена доработка «Нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экосистему озера Байкал». Доработка нормативов выполнялась в 2001 году Байкальским институтом природопользования СО РАН (г. Улан-Удэ), соисполнителем выступал Лимнологический институт СО РАН (г. Иркутск). Проект нормативов, разработанный БИП СО РАН и

ЛИН СО РАН был направлен на согласование администрациям, организациям различных министерств и ведомств на территории Иркутской и Читинской областей, Республики Бурятия и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Данный проект получил достаточно много замечаний и критическую оценку Научного Совета по проблемам озера Байкал СО РАН. Проект был доработан по представленным замечаниям и предложениям и направлен на рассмотрение в МПР России и другие федеральные министерства и ведомства. В 2003 году проект нормативов, разработанный БИП СО РАН и ЛИН СО РАН, был еще раз доработан временной рабочей группой МПР России с учетом дополнительных замечаний, полученных от федеральных министерств и ведомств. В основу предлагаемых нормативов были положены принципы действовавших ранее «Норм допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал (на период 1987-1995 гг.)». Пакет документов, включающий проект нормативов и ОВОС, направлен в Департамент Государственной экологической экспертизы МПР России.

После утверждения в установленном порядке, нормативы предельно допустимых вредных воздействий будут использоваться специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и научными организациями при разработке соответствующих правовых актов и методических документов, при нормировании воздействий, контроле и мониторинге.

Для обеспечения других направлений **нормативно-правового регулирования охраны озера Байкал и Байкальской природной территории** за счет федерального бюджета в 2003 году были профинансированы разработки следующих документов:

- Комплексная схема охраны и использования природных ресурсов БПТ (срок окончания разработки: 2004 г.), исполнитель ГНУ СОПС Минэкономразвития России (г.Москва);

- Комплексная схема охраны и использования водных ресурсов бассейна р.Селенга (Российско-Монгольский проект) – разработан первый этап (проведены: оценка современного состояния и водохозяйственное районирование, подготовлена методическая база, проведены совместные российско-монгольские консультации по вопросам дальнейшей разработки Схемы), исполнитель ЗАО «Совинтервод» (г.Москва);

- Порядок изменения границ БПТ и ее экологических зон, исполнитель Госэкоцентр МПР России (г. Москва);

- Особенности режима буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния БПТ и условий ведения хозяйственной деятельности, исполнитель АНО «Геориск» г. Москва);

- Положение о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал, исполнитель ЗАО «Сибирская экологическая компания» (г. Иркутск);

- Порядок ведения мониторинга состояния непромысловых эндемичных видов водных животных и растений озера Байкал», исполнитель НИИ биологии ИГУ (г.Иркутск).

Необходимо отметить сложность разработки, согласования и принятия нормативно-правовых актов по реализации ФЗ «Об охране озера Байкал». Они не имеют аналогов в России, нет методических указаний по разработке таких документов.

Несмотря на большой объем выполненных и выполняемых работ, ФЗ «Об охране озера Байкал» работает не в полной мере. Это связано в первую очередь с тем, что данный закон должен действовать через посредство «подзаконных» актов, которые создаются и вводятся не синхронно и с большими трудностями.

Отсутствие утвержденных границ экологических зон препятствует завершению разработки нормативов допустимых воздействий на экосистему озера

Байкал. Отсутствие нормативов, в свою очередь, не позволяет разработать программы и приступить к принятию конкретных мер по сохранению озера Байкал – перепрофилированию или ликвидации опасных с экологической точки зрения производств в регионе. Система экологической регламентации на Байкальской природной территории не является полной. Не разработаны методики по определению ущербов, наносимых различными видами хозяйственной деятельности, по определению дополнительных расходов, потерь и упущенных выгод вследствие экологических ограничений, по формированию механизмов их компенсации и многие другие. Лишь небольшая часть данных вопросов реализовалась в принятых подзаконных актах Российской Федерации. Разработка и принятие остальных документов требует ускорения.