

2.1. Законодательное и нормативно-правовое регулирование охраны озера Байкал

(Сибирский филиал ФГУНПП «Росгеолфонд»)

Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности¹⁾ на своем заседании 15.03.2007 рассмотрела вопрос «О состоянии и мерах по совершенствованию государственной системы охраны озера Байкал». Комиссия отметила существование угроз безопасности уникальной экологической системе озера Байкал: вынос загрязняющих веществ со стоком р. Селенги; возрастающее влияние северного промышленного узла на экосистему озера, возможные аварийные выбросы и сбросы загрязняющих веществ; сбросы сточных вод и утечки загрязняющих веществ с промплощадок предприятий, прежде всего Байкальского ЦБК и Селенгинского ЦКК; рост нагрузок от атмосферных выпадений загрязняющих веществ в результате увеличения антропогенных выбросов; несанкционированное строительство и реконструкция рекреационных и частных объектов; резкое увеличение числа судов внутреннего водного транспорта и маломерных судов.

Основные недостатки государственной системы охраны озера Байкал, отмеченные комиссией:

- несовершенство и неполнота нормативно-правового обеспечения охраны озера Байкал, в том числе отсутствие предусмотренных законодательством основополагающих документов, регламентирующих хозяйственную деятельность и охрану окружающей среды на землях Байкальской природной территории (схем территориального планирования, правил землепользования и застройки, генеральных планов поселений);

- отсутствие на Байкальской природной территории единой системы государственного надзора и контроля за природопользованием и охраной окружающей среды, недостаточная координация и взаимодействие контрольных органов исполнительной власти;

- несовершенство государственной системы мониторинга окружающей среды озера Байкал и сложившееся в последние годы недостаточное материально-техническое обеспечение ее функционирования;

- неиспользование экономических механизмов для охраны окружающей среды и социально-экономического развития на БПТ.

¹⁾ Комиссия образована в целях обеспечения экологической безопасности, подготовки заключений и рекомендаций в этой области Указом Президента Российской Федерации от 13.07.1993 №1035 «Об образовании Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по экологической безопасности». В состав Комиссии согласно Указа Президента Российской Федерации от 12.06.2006 № 601 входят по должности: Вице-президент Российской академии наук (председатель Комиссии), Председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Председатель Комитета Государственной Думы по экологии, Руководитель Роспотребнадзора, Руководитель Росприроднадзора, Руководитель Росводресурсов, Руководитель Россельхознадзора, Руководитель Росгидромета, Руководитель Ростехнадзора (заместитель председателя Комиссии), Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, Заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации, Заместитель директора СВР России, Заместитель директора ФСБ России, Заместитель руководителя ФМБА России, Заместитель руководителя Росстроя, Референт аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, Начальник департамента МВД России, Директор департамента МЧС России, Начальник экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации, Директор департамента Минпромэнерго России, Заместитель директора департамента Минэкономразвития России, Заместитель начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации, Главный советник департамента аппарата Совета Безопасности Российской Федерации (секретарь Комиссии). В 2007 году председателем Комиссии являлся академик РАН Н.П. Лавров.

Комиссия сформировала ряд предложений органам государственной власти. Протокол заседания Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности от 15.03.2007 направлен поручением Аппаратом Правительства Российской Федерации заинтересованным органам государственной власти.

В области формирования системы управления в области охраны озера Байкал в 2007 году создан координационный орган в области охраны озера Байкал.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», во исполнение п. 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 29.08.2006 N 1205-р, а также в целях обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в области охраны озера Байкал в 2007 году образована Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал (далее - Комиссия). Приказом МПР России от 25 апреля 2007 года № 114 «О межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал» утверждено Положение о Комиссии.

Комиссия призвана координировать работы по изучению, воспроизводству, использованию и охране природных ресурсов Байкальской природной территории, сохранению биологического разнообразия, обеспечению экологической безопасности, решению социально-экономических задач региона на принципах устойчивого развития.

В задачи Комиссии также входит совершенствование нормативно-правового регулирования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Байкальской природной территории, осуществления государственного мониторинга окружающей среды (экологического мониторинга) уникальной экологической системы озера Байкал; выполнение обязательств Российской Федерацией в области охраны озера Байкал как участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Комиссии возложено на Департамент государственной политики в сфере охраны окружающей среды МПР России.

С учетом пункта 6 Положения о Комиссии, приказом МПР России от 08.08.2007 № 202 «Об утверждении состава межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал», в который вошли Министр природных ресурсов Российской Федерации (председатель Комиссии), руководитель Росприроднадзора (заместитель председателя Комиссии), губернатор Иркутской области, Президент Республики Бурятия, представители Администраций Читинской области и Усть-Ордынского Бурятского АО, руководители структурных подразделений МПР России, Минэкономразвития России, МЧС России, Минсельхоза России, Минпромэнерго России, МИД России, Росприроднадзора, Рослесхоза, Роснедр, Росводресурсов, Россельхознадзора, Росрыболовства и других ведомств, а также ученые Российской академии наук.

Министром природных ресурсов Российской Федерации 24.08.2007 утвержден план работы Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал на 2007-2008 годы.

Первое заседание Комиссии состоялось 23.10.2007. На заседании были рассмотрены следующие вопросы:

- «О разработке 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»;
- «О разработке проекта федеральной целевой программы охраны озера Байкал в целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал»;
- «Об усилении контроля за деятельностью Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, за выполнением принятых решений по его реконструкции, прежде всего по созданию системы замкнутого водооборота, и перепрофилированию»;

- «О разработке комплексного плана мероприятий по территориальному планированию и зонированию центральной экологической зоны Байкальской природной территории».

Комиссия признала целесообразным внесение изменений в Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в целях приведения его в соответствие с иными законодательными актами Российской Федерации. 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. Изданы: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Водный кодекс Российской Федерации (от 03.06.2006 № 74-ФЗ), Земельный кодекс Российской Федерации (от 25.10.2001 № 136-ФЗ), Лесной кодекс Российской Федерации (от 04.12.2006 № 200-ФЗ), Градостроительный кодекс Российской Федерации (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). В проект федерального закона Комиссией рекомендовано предусмотреть внесение изменений в статьи 10,11,12,13,16,17 с учетом рекомендаций Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности «О состоянии и мерах по совершенствованию государственной системы охраны 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;
- разработки и утверждения документов, регламентирующих охрану озера Байкал и использование природных ресурсов Байкальской природной территории;
- учета хозяйственных объектов, оказывающих влияние на уникальную экологическую систему озера Байкал.

На первом заседании Комиссии МПР России совместно с Минрегионом России рекомендовано разработать проект концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории». В проекте концепции федеральной целевой программы рекомендовано предусмотреть решение следующих проблем:

- территориальное планирование, зонирование и планировка центральной экологической зоны Байкальской природной территории, совпадающей с границами объекта Всемирного природного наследия "Озера Байкал";
- реализация лесоустроительных проектов на Байкальской природной территории;
- реализация новых экономических механизмов охраны окружающей среды, в том числе с учетом эффективного целевого расходования части платежей за негативное воздействие, взимаемых на Байкальской природной территории 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 особых экономических зон туристско-рекреационного типа;
- поддержка и модернизация внебюджетной деятельности особо охраняемых природных территорий;
- развитие гидрометеорологической сети наблюдения на Байкальской природной территории;
- 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.

Решением Комиссии утвержден комплексный план мероприятий по территориальному планированию и зонированию центральной экологической зоны Байкальской природной территории (см. таблицу 2.1.1).

Деятельность Комиссии освещается на официальном сайте Минприроды России (www.geol.irk.ru/baikal), в разделе «Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал».

В 2007 году в Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» Федеральным законом от 30.10.2007 № 240-ФЗ были внесены изменения в 11 статью «Статья 11. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне». Данная статья дополнена пунктом 3 «3. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в центральной экологической зоне, осуществляются в соответствии с лесным законодательством».

В области экологического зонирования в соответствии постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2000 N 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 1641-р приказом МПР России от 05.03.2007 № 46 «Об утверждении единых образцов знаков для обозначения экологических зон Байкальской природной территории и их границ» утверждены единые образцы знаков для обозначения экологических зон Байкальской природной территории и их границ (см. рис. 2.1.1).

В области экологического нормирования МПР России подготовило проект документа «Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал», который включает:

- Нормативы качества уникальной экологической системы озера Байкал.
- Нормативы допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал;
- Перечень особо опасных, высоко опасных, опасных и умеренно опасных веществ для уникальной экологической системы озера Байкал.

Документ направлен на заключение в заинтересованные органы исполнительной власти (Ростехнадзор, Росгидромет, Минсельхоз России, Минздравсоцразвития России). Получены замечания и предложения в соответствии с которыми документ дорабатывается.

Комплексный план мероприятий по территориальному планированию и зонированию центральной экологической зоны Байкальской природной территории
(утв. протоколом заседания Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал от 31.10.2007 № 01-15/01 МК, п.6.1)

Мероприятия	Объекты	Заказчик работ
ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ		
1. Разработка схемы территориального планирования центральной экологической зоны БПТ	Территория Центральной экологической зоны БПТ	МПР России
2. Подготовка схем территориального планирования муниципальных районов статуса муниципальных районов.	МО Иркутской области: 1. Иркутский 2. Слюдянский 3. Ольхонский МО Республики Бурятия: 4. Кабанский 5. Прибайкальский 6. Баргузинский 7. Северо-Байкальский	Органы местного самоуправления
3. Подготовка генеральных планов поселений первоочередного градостроительного планирования и поселений с особыми условиями использования территории.	55 поселений (см. примечание)	Органы местного самоуправления поселений
ЗОНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ		
4. Разработка правил землепользования и застройки конкретных поселений первоочередного градостроительного планирования и поселений с особыми условиями использования территории.	55 поселений (см. примечание)	Органы местного самоуправления

Примечания

1) **Перечень объектов первоочередного градостроительного планирования центральной экологической зоны БПТ:** г. Слюдянка, г. Байкальск, п. Утулик, пгт. Байкал, пгт. Большая Речка, пгт. Листвянка, п. Большое Голоустное, с. Еланцы, пгт. Хужир, п. Бугульдейка, д. Тонта, с. Сахюрта, д. Хурай-Нур, д. Таловка, г. Северобайкальск, пгт. Нижнеангарск, с. Байкальское, п. Курбулик, п. Гремячинск, пгт. Выдрино, г. Бабушкин, п. Новый Энхэлук.

2) **Перечень поселений с особыми условиями использования территории центральной экологической зоны БПТ:** п. Давша, п. Чивыркуй, п. Курбулик, п. Катунь, п. Монахово, п. Новый Энхэлук, п.ж.д.ст. Ангасолка, п.ж.д.ст. Андриановская, ст. Шаражалгай, п. Маритуй, п. Баклань, п. Пономаревка, п. Шумиха, пгт. Байкал, пгт. Большая Речка, п. Ангарские Хутора, п. Никола, пгт. Листвянка, п. Большие Коты, п. Большое Голоустное, д. Таловка, д. Попова, д. Петрова, д. Тырган, д. Нарин-Кунта, с. Еланцы, д. Хурай-Нур, д. Тонта, д. Кучулга, с. Шара-Тогот, с. Сахюрта, п. Шида, д. Сарма, д. Курма, д. Зама, заим. Улан-Нур, д. Ялга, д. Малый Хужир, пгт. Хужир, д. Харанцы, д. Халгай, п. Песчаная, п. Узуры, с. Онгурен, д. Кочерикова.



Рис. 2.1.1. Образцы знаков для обозначения границ экологических зон Байкальской природной территории на местности

Для обеспечения других направлений нормативно-правового регулирования охраны озера Байкал и Байкальской природной территории в 2007 году МПР России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». Проект постановления разработан во исполнение статьи 6 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», поручений Правительства Российской Федерации от 01.12.2006 № МФ-П9-5762 и от 19.02.2007 № СН-П9-757.

Статья 6 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» предусматривает утверждение Правительством Российской Федерации перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – Перечень), и содержит рамочные требования к запрещаемым видам деятельности.

Нормы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», на практике не применялись ввиду отсутствия утвержденных в установленном порядке границ БПТ и ее экологических зон.

Основанием для изменения утвержденного ранее Перечня является утверждение границ БПТ и ее экологических зон распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 1641-р, а также необходимость приведения данного Перечня в соответствие с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности.

Актуальность изменения Перечня основана также на необходимости соблюдения основных принципов охраны Байкальской природной территории, определенных статьей 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал», одним из которых является сбалансированность решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития.

Выбор видов экономической деятельности для включения в Перечень осуществлен по следующим критериям:

- 1) виды деятельности, связанные с крупномасштабным изъятием природных ресурсов, приводящие к необратимому разрушению природных объектов;
- 2) виды деятельности, представляющие риск возникновения ситуаций крупномасштабного негативного воздействия на экологическую систему озера Байкал;
- 3) природно-климатические особенности центральной экологической зоны БПТ;
- 4) экономико-географическое положение, социально-экономическое и геополитическое значение территории;
- 5) современный характер размещения и территориальной организации производственных сил.

Проект Перечня не отменяет режимы:

- водоохранных зон и защитных полос, установленные Водным Кодексом Российской Федерации (пп. 15–17 статьи 65);
- особой охраны особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения, установленные Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (статьи 9, 15, 21, 24, 27, 29, 32).

Проектом Перечня предусматривается применение более строгого режима для участков центральной экологической зоны Байкальской природной территории, на которых в соответствии с различными нормативными правовыми актами установлено несколько режимов хозяйственной и иной деятельности.

Перечень предполагается использовать органами государственной власти и местного самоуправления при:

- регистрации предпринимательской деятельности (органами ФНС России и РосОЭЗ при регистрации организаций и регистрации изменений в их учредительных до-

кументах (коды и наименование ОКВЭД предусмотрены в формах соответствующих заявок на регистрацию и приводятся в выписках из реестров государственной регистрации);

- проведении контрольно-надзорных мероприятий (органами Росприроднадзора, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Ространснадзора, Россельхознадзора, Роснедвижимости, МВД России, Прокуратуры Российской Федерации при выявлении нарушений, связанных с осуществлением запрещенных видов деятельности);

- разработке и утверждении схем территориального планирования, генеральных планов и правил землепользования и застройки;

- лицензировании недропользования и других видов деятельности.

Для однозначной идентификации объектов правоотношений Перечень доработан с указанием кодов и наименований Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), утвержденного постановлением Госстандарта России 06 ноября 2001 г. № 454-ст, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области».

Виды деятельности, предложенные к запрещению в центральной экологической зоне имеют исключения, в том числе для нужд местного населения.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» направлен 14.05.2007 на согласование в федеральные органы исполнительной власти. До конца 2007 года Проект находился в стадии согласования.

Выводы

Нормативно-правовое регулирование в области охраны озера Байкал в 2007 году состояло в подготовке и реализации следующих мер:

- для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в области охраны озера Байкал в 2007 году образована Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал;

- с целью приведения в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации Межведомственной комиссией Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности рекомендовано внести изменения в Федеральный закон от 01.05.1999 «Об охране озера Байкал». МПР России подготовило предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 01.05.1999 «Об охране озера Байкал», которые были рассмотрены на первом заседании межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал 23.10.2007;

- в связи с утверждением границ БПТ и ее экологических зон МПР России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»;

- для обеспечения информирования населения в целях информирования населения о границах Байкальской природной территории и ее экологических зон МПР России утверждены единые образцы знаков для обозначения границ экологических зон Байкальской природной территории на местности;

- в целях территориального планирования Байкальской природной территории решением заседания Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал утвержден комплексный план мероприятий по территориальному планированию центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

В 2007 году не удалось завершить согласования законопроекта, устанавливающего размер и границы водоохраной зоны озера Байкал, а также нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.