

2. МЕРЫ ПО ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

2.1. Законодательное и нормативно-правовое регулирование охраны озера Байкал

(Сибирский филиал ФГУНПП «Росгеолфонд»)

В 2011 году принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон). Статья 63 «Осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» измененного Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определила проведение мониторинга в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Этот закон также дополнен новыми статьями 63.1 и 63.2.

В статье 63.1. «Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» в качестве одной из подсистем определяется подсистема государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал. В полном объеме единая система определена Законом в составе 14 подсистем государственного экологического мониторинга:

- 1) государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;
- 2) государственного мониторинга атмосферного воздуха;
- 3) государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации;
- 4) государственного мониторинга земель;
- 5) государственного мониторинга объектов животного мира;
- 6) государственного лесопатологического мониторинга;
- 7) государственного мониторинга состояния недр;
- 8) государственного мониторинга водных объектов;
- 9) государственного мониторинга водных биологических ресурсов;
- 10) государственного мониторинга внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- 11) государственного мониторинга исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- 12) государственного мониторинга континентального шельфа Российской Федерации;
- 13) государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;
- 14) государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Статья 63.1 существенно расширила состав задач и обязанностей федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на ведение указанных подсистем.

К задачам единой системы отнесены:

- 1) регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;
- 2) хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;
- 3) анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

4) обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти определены статьей 63.1 Закона в следующем составе:

1) поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации о состоянии окружающей среды, происходящих в ней процессах, явлениях, об изменениях состояния окружающей среды;

2) поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, о характере, видах и об объеме такого воздействия;

3) оценка состояния окружающей среды и прогнозирование его изменений под воздействием природных и (или) антропогенных факторов;

4) определение связей между воздействием природных и (или) антропогенных факторов на окружающую среду и изменениями состояния окружающей среды;

5) выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на окружающую среду и направление их в органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям;

6) направление в органы государственной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), и правоохранительные органы информации о нарушении нормативов в области охраны окружающей среды вследствие воздействия природных и (или) антропогенных факторов и предложений об устранении таких нарушений;

7) направление в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложений для их учета при подготовке документов территориального планирования и (или) предложений об изменении указанных документов в целях формирования благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах нынешнего и будущего поколений;

8) выпуск экстренной информации о необходимости снижения негативного воздействия на окружающую среду природных и (или) антропогенных факторов;

9) оценка эффективности проводимых природоохранных мероприятий;

10) создание и эксплуатация баз данных информационных систем в области охраны окружающей среды;

11) хранение информации о состоянии окружающей среды, о происходящих в ней процессах, явлениях, об изменениях состояния окружающей среды и предоставление этой информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам.

В статье 63.2. «Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» определены состав информации, содержание и порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных как федеральной информационной системы, на которую теперь слало распространяться действие Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и соответствующих ему подзаконных нормативных правовых документов.

Состав информационных ресурсов мониторинга существенно расширен и включает:

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;

- данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Определено, что обмен информацией в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также между единой системой государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органами, уполномоченными осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, предоставление такой информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам осуществляются на безвозмездной основе.

Реализация изменений, внесенных в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», требует принятия целого ряда подзаконных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. По состоянию на начало 2012 года таких документов принято не было. При их подготовке необходим учет реализации ранее предпринимавшихся мер формирования Единой системы государственного экологического мониторинга:

- постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.1993 № 1229 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2003 № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)», отменившее Постановление № 1229.

В 2011 году Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» были внесены изменения в статью 65 «Государственный экологический надзор» Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (статья 45). Эта статья изложена в новой редакции, определяющей статус и сферу деятельности государственного экологического надзора и впервые перечисляющей все виды государственного экологического надзора (см. подраздел 2.5).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1274-р утверждена Концепция федеральной целевой программы (ФЦП) «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011-2020 годы».

Целью Программы является охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов.

Для достижения поставленной цели Концепцией предусматривается решение следующих задач:

- сокращение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты Байкальской природной территории. В этих целях планируется реализация мероприятий по строительству и реконструкции систем водоснабжения и канализации;

- снижение уровня загрязненности отходами Байкальской природной территории, в том числе обеспечение восстановления территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению. В целях решения этой задачи планируются мероприятия по строительству и реконструкции объектов размещения отходов, мусоросортировочных

и мусороперерабатывающих станций, а также по ликвидации накопленного экологического ущерба;

- повышение эффективности использования рекреационного потенциала особо охраняемых природных территорий. В целях решения этой задачи предусматриваются мероприятия по созданию инфраструктуры экологического туризма, строительству визит-центров, проведению противопожарных мероприятий по защите особо охраняемых природных территорий;

- сохранение и воспроизводство биологических ресурсов Байкальской природной территории. В целях решения этой задачи предусматриваются мероприятия по осуществлению мониторинга биологического разнообразия, изучению структуры и динамики природных комплексов заповедников и сохранению находящихся под угрозой исчезновения эндемичных объектов растительного и животного мира;

- развитие государственного экологического мониторинга Байкальской природной территории. В целях решения этой задачи предусматриваются мероприятия по совершенствованию методологии и технологии экологического мониторинга, включая расширение и модернизацию государственной сети наблюдения, автоматизацию процессов сбора, обработки и передачи информации;

- развитие системы защиты берегов озера Байкал, рек и иных водоемов Байкальской природной территории. В целях решения этой задачи предусматриваются мероприятия по строительству и реконструкции берегоукрепительных сооружений.

Предусмотренный Концепцией объем финансирования ФЦП составляет:

- 48 500 млн. рублей - средств федерального бюджета;

- 6 800 млн. рублей - за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

- 2 500 млн. рублей - за счет средств внебюджетных источников.

Минприроды России в 2011 году выполняло согласование проекта ФЦП с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации – Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края. Проект ФЦП учитывал результаты НИР по базовому проекту 10-У4-03 «Разработать проект федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории (2011-2020 годы)», выполненных по заказу Минприроды России в 2010 году (исполнитель – ЗАО «Делойт и Туш СНГ», соисполнитель – АНО «Агентство системного анализа природных рисков»).

В 2011 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2011 № 1316-р также утверждена Концепция федеральной целевой программы (ФЦП) "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах".

В рамках этой ФЦП возможно выполнение тех мероприятий на территории Байкальского региона, которые прямо не связаны с охраной озера Байкал, но имеют важное социально-экономическое и социальное значения.

С целью реализации мер по сохранению и защите уникальной экосистемы озера Байкал в 2011 году Минприроды России были выпущены приказы:

- от 14 января 2011 г. № 2 «О Плане мероприятий по совершенствованию государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал». План мероприятий включает разработку комплексной программы мониторинга Байкала, материально-техническое и нормативно-правовое обеспечения мониторинга уникальной экосистемы озера;

- от 7 июня 2011 г. № 536 «О комплексе первоочередных природоохранных мероприятий, реализуемых на Байкальской природной территории в 2011 году». Комплекс мероприятий включал совершенствование системы мониторинга, ликвидацию эко-

логического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной деятельности, и развитию ООПТ федерального значения. На основании данного приказа на реализацию первоочередных мероприятий в 2011 году было выделено финансирование (см. раздел 2.2.).

По причине внесения Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, требующих принятия решения Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации об утверждении схем территориального планирования для части территории Российской Федерации.

Не была утверждена разработанная и согласованная с субъектами Российской Федерации Схема территориального планирования центральной экономической зоны БПТ – ключевой документ для всех мероприятий по Байкалу:

- один из основных планово-учетных документов по реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории»;
- один из основных инструментов координации и контроля выполнения мероприятий по охране озера Байкал со стороны Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал;
- ограничительный документ для схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- ограничительный документ для генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки земель поселений;
- основа для разработки региональных, ведомственных и муниципальных целевых программ.

Скорейшее утверждение схемы крайне важно.

В Иркутской области принят областной закон от 10.11.2011 № 107-ФЗ "Об областной государственной поддержке деятельности, направленной на сохранение и улучшение состояния уникальной экологической системы озера Байкал". Законом устанавливаются формы и условия оказания соответствующей областной государственной поддержки деятельности.

Выводы

В 2011 году был принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно закону единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) включает в себя 14 подсистем, в том числе подсистему государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал.

Определены задачи единой системы, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также основные положения федеральной информационной системы.

В 2011 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1274-р утверждена Концепция федеральной целевой программы (ФЦП) «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011-2020 годы».

В 2011 году внесены изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, которые, требуют принятия решения Правительства или Президента Российской Федерации для разработки и утверждения Схемы территориального планирования Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.