

Озеро Байкал: правовой статус и основные экологические проблемы

Научный руководитель – Корнеев Александр Леонидович

Зарубицкая Марина Алексеевна

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: mzarubitskaya@mail.ru

В соответствии с Конвенцией Юнеско «Об охране всемирного культурного и природного наследия» Байкал является объектом Всемирного природного наследия (далее - ОВНП). Данный статус озер получило по 4-м критериям как: 1) природный феномен; 2) образец главных этапов истории Земли; 3) образец происходящих экологических и биологических процессов в эволюции; 4) объект со значительной средой обитания для сохранения в ней биологического многообразия.

Исходя из требований международного статуса озера, предполагающих единую систему управления и единое юридическое поле для ОВНП, в 1999 году был принят Федеральный закон «Об охране озера Байкал» №94-ФЗ от 01.05.1999.

В указанном законе выделена Байкальская природная территория (далее - БПТ) для соблюдения особой экологической политики, нацеленной на охрану и сбережение уникального природного объекта. На территории БПТ законом выделены три экологические зоны: центральная, буферная и зона атмосферного влияния. Наиболее жесткие экологические ограничения на природопользование установлены для центральной экологической зоны, включающей акваторию озера, водоохранную зону побережья и прилегающие к нему особо охраняемые природные территории. Такие ограничения устанавливаются Постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 №643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

Стоит отметить, что перечень запрещенных видов деятельности не соответствует потребностям жизнеобеспечения людей, живущих на берегах озера. Так, например, этим актом запрещены выделка и крашение меха, дубление и выделка кожи, хотя добыча животных не запрещена. Кроме того, запрещено строительство в прибрежных населенных пунктах предприятий легкой, пищевой, мукомольно-крупяной промышленности, что мешает местным жителям построить, например, пекарню []. Такая же проблема возникает с запретом на вылов некоторых водных биологических ресурсов.

В качестве основного инструмента решения байкальских проблем предполагалась Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» (далее - ФЦП), утвержденная в 2012 г. (государственный заказчик, координатор Программы - Министерство природных ресурсов и экологии РФ). Отсутствие комплексного системного анализа предлагаемых инновационных производств и мероприятий во многом стало причиной крайне неудовлетворительной реализации ФЦП. За 2012-2016 гг. на различные природоохранные мероприятия на БПТ было выделено около 10 млрд руб. (общий объем финансирования Программы - 58 млрд 158,5 млн рублей). Программа часто корректировалась, а финансирование официально сократилось до 26 млрд рублей, что вызвало нарекания Минэкономразвития РФ, вплоть до выступлений с инициативой досрочно закрыть ФЦП.

Кратко отметим основные проблемы:

Так важной проблемой является ликвидация отходов Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (далее - БЦБК). Стоит отметить, что долгое время данный комбинат

осуществлял свою деятельность не смотря на прямой запрет Постановления Правительства №643 осуществлять на центральной зоне БПТ производство целлюлозы, бумаги и картона. За время деятельности комбината Росприроднадзор не раз подавал иски о возмещении вреда окружающей среды. Однако в удовлетворении исков отказывалось (дела №А19-18235/07; №А19-1004/08). С 2013 года предприятие закрылось, оставив за собой огромные запасы отходов производства, которые и спустя 8 лет не ликвидированы. Это связано с постоянными поисками подрядчика, который предложит безопасную технологию ликвидации отходов, а также усложненной процедурой закупок. На данном этапе правительством Иркутской области установлен предельный срок проведения работ - 31.01.2024 г.

Следующей проблемой стоит назвать сточные воды и бытовые отходы. Около 80% экологических правонарушений, допущенных хозяйствующими субъектами, работающими в границах БПТ, связано с невыполнением требований законодательства в области использования и охраны водных объектов и обращения с отходами.

Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления», в субъектах Федерации разработаны и утверждены территориальные схемы обращения с отходами, на которых должна быть основана деятельность региональных операторов, ответственных за координацию всех мероприятий по транспортировке и утилизации бытового мусора и отходов производства. Территориальные схемы должны сопровождаться разработкой региональных программ, которые позволят создать инфраструктуру по обращению с отходами, ориентированную на вовлечение их в хозяйственный оборот.

Однако региональные особенности, связанные с экологическими ограничениями хозяйственной деятельности, стали причиной трудностей при формировании территориальных схем обращения с отходами. Одной из проблем, сдерживающих развитие инфраструктуры обращения с отходами, является совпадение границ водоохранной зоны озер Байкал и центральной экономической зоны. Запрет на размещение мест захоронения отходов производства и потребления требует переноса данных объектов за пределы водоохранной зоны, что влечет увеличение стоимости вывоза отходов.

Также важнейшей проблемой является вырубка леса на Байкале. Незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ) является лидером среди совершаемых экологических преступлений и составляет 83% от общего числа. За первое полугодие 2020 года прокуратура выявила свыше 3 тыс. нарушений закона. Внесено 526 представлений, предъявлено 312 исков на сумму более 2,3 млрд рублей.

До сих пор не выявлено эффективных мер предотвращения незаконных вырубок леса. Так, Байкальским межрегиональным природоохранным прокурором было предложено ввести государственную экологическую экспертизу проектов лесопользования в центральной экологической зоне БПТ с целью получения более полной информации об объеме леса и его фактическом состоянии. Однако, на взгляд автора, данная мера только усилит бумажную волокиту и не даст надлежащего эффекта.

Таким образом, проанализировав ряд экологических проблем можно сделать вывод, что несмотря на обширность законодательства, направленного на защиту озера Байкал, наличие федеральной целевой программы, такое регулирование является неэффективным. На мой взгляд, необходимо совершенствование правовой базы по вопросам контроля и надзора как за органами власти, ответственными за охрану озера, так и за гражданами и юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на прибрежной территории.

Источники и литература

- 1) Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое

развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы», утв. Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. №847

- 2) Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2017 году». - Иркутск: АНО «КЦ Эксперт», 2018. – 340 с.: илл.
- 3) Зоркальцев В.И., Кузнецова А.Н., Сысоева Н.М. Экологические проблемы Байкала // Всероссийский экономический журнал ЭКО
- 4) Ховавко И.Ю. О проблемах Байкальского региона в контексте современной российской экологической политики // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск №8. Август 2018 г.