

ИССЛЕДОВАНИЯ В БАССЕЙНЕ БАЙКАЛА

УДК 502.1

DOI: 10.15372/GIPR20240506

И.И. ОРЛОВА*, О.В. ГАГАРИНОВА**

*Сибирское отделение РАН,
630090, Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, Россия, irina.orlova@sb-ras.ru

**Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН,
664033, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1, Россия, whydro@irigs.irk.ru

ОХРАНА ОЗЕРА БАЙКАЛ: ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Озеро Байкал — уникальный природный объект, международный статус, водно-ресурсный потенциал и экологическое состояние которого являются обоснованием комплексных мер по охране озера и предотвращению возможных негативных воздействий на его экосистему. Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» является основополагающим документом охраны озера и защиты Байкальской природной территории (БПТ) от факторов антропогенного и техногенного воздействий. Достижение целей, обозначенных в Законе и ряде правовых документов данного направления, предполагает совокупность нормативно-правовых и эколого-экономических механизмов реализации устойчивого территориального развития при условии предотвращения экологических рисков и в целом охраны природной среды БПТ. В статье обозначены основные концептуальные положения охраны озера Байкал — статус объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, экологическое зонирование Байкальской природной территории, нормативы допустимых воздействий на экосистему озера, регламентация видов деятельности на БПТ, специальные правовые режимы природопользования и др. Рассмотрены вопросы научного обоснования и специфики практической реализации экологического зонирования БПТ, природной обусловленности территориальных границ и правового нормирования экологических ограничений на БПТ, возможностей социально-экономического развития в условиях регламентации хозяйственной деятельности в водоохранной зоне озера. Проанализированы результаты реализации положений Закона «Об охране озера Байкал», практика исполнения и соответствие подзаконных актов законодательным нормам, а также рекомендациям ученых, интересам общества и хозяйственных структур. Обсуждаются достижения целей экологического зонирования, современные проблемы охраны окружающей среды и возможности социально-экономического развития на территориях, прилегающих к оз. Байкал. Рассмотрены примеры негативного воздействия антропогенных факторов на состояние экологической системы оз. Байкал. Обоснованы предложения по развитию законодательных норм, введению института обязательной научной экспертизы правовых норм и научно-методического сопровождения крупных хозяйственных проектов.

Ключевые слова: антропогенное воздействие, Байкальская природная территория, законодательство, охрана природы, нормативные требования, экологическое состояние.

I.I. ORLOVA*, O.V. GAGARINOVA**

*Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
630090, Novosibirsk, pr. Akademika Lavrentyeva, 17, Russia, irina.orlova@sb-ras.ru
**V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
Irkutsk, ul. Ulan-Batorskaya, 1, Russia, whydro@irigs.irk.ru

PROTECTION OF LAKE BAIKAL: LEGAL NORMS AND ENVIRONMENTAL REGULATION

Lake Baikal is a unique natural object. The international status, water resource potential and ecological state of the lake are the justification for comprehensive measures to protect it and prevent possible negative impacts on its ecosystem. Federal Law

No. 94-FZ "On the Protection of Lake Baikal" is the fundamental document for the protection of the lake and the prevention of the Baikal Natural Territory from anthropogenic and technogenic impacts. Achieving the goals outlined in the Law and a number of legal documents in this area involves a set of regulatory and environmental-economic mechanisms for the implementation of sustainable territorial development, provided that environmental risks are prevented and, in general, the natural environment of the BNT is protected. The article outlines the main conceptual provisions for the protection of Lake Baikal, namely: the status of a UNESCO World Natural Heritage Site, ecological zoning of the Baikal Natural Territory, standards for permissible impacts on the lake ecosystem, regulation of activities on the BNT, special legal regimes of nature management, etc. The authors consider the issues of scientific justification and the specifics of the practical implementation of the ecological zoning of the BNT, the natural conditionality of territorial boundaries and the legal regulation of environmental restrictions on the BNT, the opportunities for socio-economic development under the conditions of regulation of economic activities in the water protection zone of the lake. The article analyzes the results of implementing the provisions of the Law "On the Protection of Lake Baikal", compliance of by-laws with legislative norms, as well as recommendations of scientists, the interests of society and economic structures. The authors discuss the achievement of the goals of ecological zoning, modern problems of environmental protection and the possibilities of socio-economic development in the territories adjacent to Lake Baikal, and consider examples of the negative impact of anthropogenic factors on the state of the ecological system of Lake Baikal. The article substantiates proposals for the development of legislative norms, the introduction of the institute of mandatory scientific expertise of legal norms and scientific-methodological support for large economic projects.

Keywords: anthropogenic impact, Baikal Natural Territory, legislation, nature conservation, regulatory requirements, ecological state.

ВВЕДЕНИЕ

Концептуальные положения закона «Об охране озера Байкал» являются основополагающими документами для реализации мер и норм международного и российского права [1]. Становление правовой базы охраны оз. Байкал продолжалось более 10 лет с 1987 по 1999 г. в период существенных изменений правовых и институциональных систем в России. Федеральный закон «Об охране озера Байкал», разработанный в результате сложных многоступенчатых итерационных процедур, в значительной мере носил рамочный характер с отдельными, но критически важными, нормами прямого действия. Данный закон включал концептуальные положения об экологическом зонировании Байкальской природной территории, требование об установлении норм допустимых воздействий на экосистему оз. Байкал, общие нормы о применении инструментов государственного регулирования в области охраны озера Байкал и т. д.

Наиболее важными на современном этапе концептуальными положениями по сохранению уникальной экосистемы оз. Байкал можно считать следующие:

- институциональные основы охраны озера Байкал;
- экологическое зонирование как территориальные основы применения правовых режимов;
- нормы допустимых воздействий в качестве ключевого инструмента регламентации деятельности для БПТ и экологических зон;
- экологический мониторинг экологической системы оз. Байкал;
- регулирование уровня оз. Байкал;
- решение проблемы ликвидации вреда Байкальского ЦБК.

С учетом обозначенных положений цель данной статьи — анализ правовых норм, регламентов и актуальных корректировок нормативных актов, установленных Федеральным законом в 1999 г., их трансформации в законодательном поле и в процессе практической реализации.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

Озеро Байкал обладает особым статусом в российской и международной системе права, базирующимся на уникальных свойствах его экосистемы. Для Байкала действуют общероссийские правовые нормы и дополнительные экологические требования, установленные единственным в России Федеральным законом, регламентирующим отношения в отдельном регионе — Байкальской природной территории, охватывающей части Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края — законом «Об охране озера Байкал». Кроме того, как Объект Всемирного наследия ЮНЕСКО, оз. Байкал находится в сфере правового действия норм международного права, в первую очередь Конвенции «Об охране всемирного культурного и природного наследия» (см. таблицу).

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 434 от 13.04.1987 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987—

Основные актуальные специальные правовые нормы для озера Байкал и Байкальской природной территории

Наименование концептуальных положений	Актуальные правовые акты
Институциональные основы	<p>1.1. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [1].</p> <p>1.2. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия. Принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры [2].</p> <p>1.3. Documentation on World Heritage Properties (Natural). World Heritage Committee. Twentieth Ordinary Session, 2–7 December 1996. Merida, Mexico [3].</p>
Экологическое зонирование	<p>2.1. Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р. «Об изменениях, которые вносятся в приложение к распоряжению Правительства Российской Федерации от 05.03.2015 № 368-р» [4].</p> <p>2.2. Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера» [5].</p> <p>2.3. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р «Об утверждении границы Байкальской природной территории и ее экологических зон» (в ред. Распоряжений Правительства РФ от 14.02.2022 № 243-р, от 17.10.2022 № 3056-р) [6].</p>
Нормы допустимых воздействий	<p>3.1. Приказ Минприроды России от 21 февраля 2020 года № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (с изменениями на 4 июля 2022 г.) [7].</p> <p>3.2. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 (ред. от 26.01.2023) «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» [8].</p>
Экологический мониторинг	<p>4.1. Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 260 (ред. от 14.03.2024 г.) «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85» [9].</p>
Регулирование уровня озера Байкал	<p>5.1. Постановление Правительства РФ от 26.03.2001 № 234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» (действует по состоянию на 12.08.2024) [10].</p> <p>5.2. Постановление Правительства РФ от 16.03.2022 № 379 «О максимальных и минимальных значениях уровня воды в озере Байкал в 2022–2023 годах» (прекратило действие) [11].</p> <p>5.3. Минприроды России подготовлен проект нормативного акта о внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 26.03.2001 № 234. В настоящее время находится на рассмотрении в субъектах Российской Федерации.</p>
Ликвидация вреда БЦБК	<p>6.1. Перечень поручений Президента РФ по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению 12 сентября 2019 г. № Пр-1818 (пп. 3а, 3б, 5) [12]. Находится на контроле.</p>

1995 гг.» [13] стало началом экологического регулирования территории, определив специальные экономические, институциональные и правовые режимы. Данным нормативным актом впервые были установлены все концептуальные элементы особого статуса оз. Байкал: границы водоохранной зоны объекта; координирующий орган управления; правовые нормы, включая запреты и регламенты по отдельным видам хозяйственной деятельности; меры по сокращению сбросов и выбросов Байкальского ЦБК; поручения по разработке норм допустимых воздействий и т. д.

В декабре 1996 г. оз. Байкал было признано Всемирной ценностью в соответствии с Конвенцией об охране Всемирного наследия [3] как отвечающее критериям и соответствующее требованиям целостности. Российская сторона Конвенции взяла на себя обязательства по идентификации, охране, популяризации и передаче будущим поколениям культурного и природного наследия, находящегося на данной территории. Комитетом по Всемирному наследию были определены вопросы, требующие решения в отношении управления, целостности и состояния Объекта [3], в частности, о принятии Закона об озере Байкал; о перепрофилировании БЦБК и прекращении загрязнения озера; о снижении сбросов загрязняющих веществ в р. Селенгу; о финансировании деятельности заповедников и национальных парков, расположенных на прилегающей к оз. Байкал территории; об обеспечении поддержки научных исследований и мониторинга экосистемы оз. Байкал и др.

Принятый 1 мая 1999 г. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» [1] обозначил основные позиции, сформулированные Постановлением № 434 [13] и Комитетом по Всемирному наследию [3],

в том числе положения по определению Байкальской природной территории и ее экологических зон с обоснованием границ каждой из них; нормы о запрещенных видах деятельности и использования лесов, земель, организации туризма и др.; необходимость установления допустимых воздействий на экосистему оз. Байкал с нормированием по сбросам и выбросам веществ различных категорий опасности; создание специального органа и инструментов государственного регулирования в области охраны оз. Байкал, в том числе контроля, мониторинга, паспортизации, финансирования, информирования и др.; установление диапазона регулирования уровня оз. Байкал и др.

ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Экологическое зонирование. В ФЗ «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 введено понятие и определение Байкальской природной территории (БПТ), даны основные параметры трех составляющих ее экологических зон — Центральной (ЦЭЗ БПТ), Буферной (БЭЗ БПТ) и Атмосферного влияния (ЭЗАВ) [4]. Целью зонирования БПТ ставилось определение рамочных требований к использованию природных ресурсов, обеспечивающих сохранение экосистемы озера в условиях рыночной экономики, и необходимость компенсации негативных последствий ограничений для социально-экономического развития БПТ. Зонирование БПТ, включая картографирование границ экологических зон, было выполнено Институтом географии СО РАН на основании оценки современных природных, социально-экономических и экологических условий, а также возможностей перспективного развития территорий при условии сохранения уникального озера и минимизации негативного воздействия на природную среду БПТ в целом [14, 15].

Проблемы межведомственного и межрегионального согласования обусловили длительный процесс нормативного установления границ экологических зон. Границы экологических зон БПТ были утверждены распоряжением Правительства РФ только в конце 2006 г. [6], а границы водоохранной зоны озера Байкал — в 2015 г. [5, 16].

Существенной проблемой для согласования правовых норм международного права, установленных границ ЦЭЗ БПТ, федеральных и региональных мер по охране оз. Байкал стало совмещение границы ЦЭЗ БПТ с границами объекта Всемирного природного наследия. В результате, в соответствии с условиями номинации, границы водоохранной зоны (ВЗ) оз. Байкал были совмещены с границами ЦЭЗ БПТ и площадь ВЗ составила более 57 тыс. км², отступая от береговой линии на расстояние до 70 км. Необходимость реализации установленных правовых режимов для ВЗ в соответствии с Водным кодексом [17] стала критическим фактором для инициатив регионов по сокращению территории ВЗ оз. Байкал. Распоряжением Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р были утверждены изменения в границах ВЗ оз. Байкал [4].

Научное обоснование размеров ВЗ было выполнено Институтом географии им. В.Б. Сочавы СО РАН с учетом природно-экологических условий в целях сохранения состояния экосистемы, обеспечения поступления в оз. Байкал загрязняющих веществ в диапазоне, не превышающем их естественных (природных) вариаций, сохранения самоочищающихся и стокоформирующих свойств ландшафтов прибрежных территорий [18]. Скорректированная ВЗ была нормативно установлена только на природной, хозяйствственно не освоенной части побережья [19]. На селитебных, промышленных и рекреационных территориях граница ВЗ была совмещена с границей прибрежной защитной полосы (ПЗП) на расстоянии 200 м от береговой линии озера.

В соответствии с Водным кодексом [17], совмещение границ ВЗ и ПЗП возможно только при наличии в прибрежных населенных пунктах инженерно-технических сооружений, обеспечивающих предотвращение поступления загрязняющих веществ в водоем. Сокращение ВЗ в населенных пунктах, в большинстве которых отсутствуют ливневая канализация и оборудование набережных, создают в отношении оз. Байкал — Объекта Всемирного природного наследия — условия более низкого природоохранного статуса, чем для всех водных объектов РФ. По всему побережью оз. Байкал без экологического обоснования из ВЗ исключены не только земли населенных пунктов, включая территории их перспективного развития, но и участки природных территорий, межселенные земли, территории особых экономических зон. В границах многих поселенческих и рекреационных территорий на побережье оз. Байкал сокращение ВЗ обусловило возможность размещения в непосредственной близости от береговой линии жилых и хозяйственных помещений при отсутствии защитных гидротехнических сооружений. При повышении уровня озера (2021 г.) были размыты земельные участки, затопле-

ны объекты социально-экономической инфраструктуры, получены значительные экологические последствия и финансовые ущербы.

В 2021 г. проблемы экологических зон и статуса земель проявились при подготовке проекта ликвидации накопленных отходов БЦБК и установлении границ населенных пунктов на территории ЦЭЗ БПТ. Также с 2021 г. в ходе подготовки исполнения требований по ликвидации несанкционированных мест размещения отходов на региональном и федеральном уровнях рассматривается вопрос об очередном сокращении ВЗ оз. Байкал с целью рекультивации несанкционированных свалок без вывоза свалочных масс. Выводы ученых (решение СО РАН) свидетельствуют, что корректировка границ ВЗ оз. Байкал при ликвидации накопленного вреда полигона «Бабхинский» (г. Байкальск) неприемлема с позиций высокого риска экологических последствий и не имеет хозяйственно-технического смысла. Экологические, политические и социальные последствия выведения полигона из ВЗ и захоронения накопленных отходов неизмеримо выше возможного экономического эффекта рекультивации без вывоза свалочных масс. Возможность реализации таких решений на территории ЦЭЗ БПТ может вывести объект Всемирного наследия из законодательного поля России и нанесет непоправимый ущерб экосистеме оз. Байкал.

Нормирование допустимых воздействий. Специальные Нормы допустимых воздействий на экологическую систему оз. Байкал были разработаны на основе Постановления № 434 и утверждены в ноябре 1987 г. (на период до 1995 г.) [20]. Разработанные учеными Лимнологического института СО АН СССР нормы устанавливали классификацию вредных веществ по степени опасности для экосистемы оз. Байкал и вводили запрет для особо опасных и ограничение сброса для высоко опасных веществ при водоотведении в озеро и его притоки. Нормирование предполагало экспертизу сточных вод перед разрешением их водоотведения и непревышение водопользователями фактического количества сброса загрязняющих веществ в озеро и его притоки в сравнении с поступившими при водозаборе. Также в нормах были даны ограничения поступления биогенных элементов в озеро, выбросов в атмосферу, изъятия нерп и омуля, а также требования разработки экологических паспортов предприятий [20].

В процессе разработки ФЗ «Об охране озера Байкал» концепция нормирования допустимых воздействий значительно трансформировалась, как в отношении снижения экологических требований и принятия в основном рамочных норм, так и расширения области их применения на всю БПТ, включая зону атмосферного влияния. Принятый в 1999 г. Федеральный закон установил принципы классификации по категориям опасности, перечень и количество нормируемых веществ в сбросах хозяйствующих субъектов. В закон не был включен запрет на сброс веществ, относящихся к категории «особо опасных», что существенно снизило требования к производствам в бассейне оз. Байкал.

В 2010 г. приказом Минприроды РФ № 63 [21] приняты новые Нормы допустимых воздействий на экосистему оз. Байкал, которые не были поддержаны научным сообществом и содержали нормативные показатели, технически нереализуемые в современных производственных условиях (на канализационно-очистных сооружениях). Данные нормы стали препятствием для строительства очистных сооружений в бассейне оз. Байкал, и в 2016 г. было принято решение Межведомственной комиссии по вопросам охраны оз. Байкал о разработке новых нормативов. В 2019 г. в новом варианте нормирования водоотведения в бассейне озера требования по концентрациям и объемам сброса ряда загрязняющих веществ были снижены в десятки и сотни раз, что противоречит уникальности и необходимости сохранения озера. На этом этапе учеными СО РАН, представителями региональных органов власти и профессионального сообщества была сформирована концепция, базирующаяся на применении наилучших мировых технологий в области канализации, очистки сточных вод и запрете использования фосфатсодержащих веществ с выводом сточных вод, загрязненных выше фоновых значений, за пределы бассейна оз. Байкал, а также обеспечения полного сбора подсланевых и сточных вод с судов в акватории оз. Байкал.

Часть данных концептуальных предложений была реализована в нормах Приказа Минприроды РФ от 21.02.2020 № 83 [7], что послужило толчком к проектированию очистных сооружений в бассейне оз. Байкал. Недостатками новой редакции Приказа № 83 стало отсутствие запрета на сброс стоков непосредственно в оз. Байкал; требований обязательного строительства очистных сооружений для поселений с временным пребыванием отдыхающих; положений о введении переходного периода соблюдения устанавливаемых нормативов для действующих предприятий и о выведении с водосбора озера производств (кроме жизненно необходимых), которые не могут исключить сброс особо опасных веществ в оз. Байкал и его притоки.

В 2022 г. в Приказ МПР РФ № 83 были внесены новые изменения, в очередной раз существенно снизившие требования к сбросам сточных вод [22]. Нормы по сбросам адсорбируемых галогеногорганических соединений (АОХ) снижены в 6000 раз. При этом их поступление возможно при отведении «надшламовых» и «отжатых» вод в процессе рекультивации карт накопителей БЦБК. Также не были учтены предложения РАН по нормированию «особо опасных» и «опасных» для экосистемы Байкала хлорогорганических веществ.

Анализ изменений (за 27 лет) нормативов допустимых воздействий на экосистему оз. Байкал позволяет сделать следующие выводы:

— прекращение сбросов стоков непосредственно в оз. Байкал до настоящего времени не достигнуто в связи с отсутствием комплексного подхода к реализации государственных решений (сбросы БЦБК и г. Байкальска);

— волонтеристские решения в части требований к организациям, осуществляющим сбросы вредных веществ, не позволяют создать систему соблюдения введенных правил и вызывают противодействие со стороны организаций и региональных административных органов;

— введение ограничений в одной сфере деятельности должно сопровождаться обеспечивающими мерами в смежных сферах; так, принятие Приказа МПР РФ № 83 должно сопровождаться переходным периодом для действующих очистных сооружений, а также требованием о выведении из региона предприятий, которые не могут соблюдать установленные нормы;

— необходимы объединения усилий всех заинтересованных сторон в вопросах принятия, реализации и контроля нормативных документов, поскольку несогласованная позиция научного сообщества, административных и бизнес-структур по вопросу допустимости снижения требований к сбросам стоков в оз. Байкал (в частности, г. Байкальска) позволила снизить нормативные требования в редакции Приказа МПР № 83 от 04.07.2022 [22].

Экологический мониторинг. Экологический кризис прибрежной зоны оз. Байкал в значительной мере связан с отсутствием действенного мониторинга состояния экосистемы озера. Отдельные не-взаимосвязанные ведомственные программы мониторинга не позволяют оперативно выявлять причины и факторы происходящих изменений в экосистеме, что препятствует своевременному предотвращению экологических угроз.

Положение о мониторинге экосистемы оз. Байкал в Федеральном законе 1999 г. носило отыскочный характер и было недостаточно проработано. Разработка данного вопроса была начата в 2011 г. Росгидрометом (НПО «Тайфун») и Лимнологическим институтом СО РАН в связи с распространением спирогиры в прибрежной зоне озера [23]. В 2014–2015 гг. рабочая группа при Минприроды РФ, состоявшая из представителей ведомств и научных организаций, разработала единую систему государственного экологического мониторинга и комплексной оценки состояния экосистемы оз. Байкал. В результате подготовлен проект Постановления Правительства России о государственном экологическом мониторинге экосистемы оз. Байкал и введены изменения в ФЗ «Об охране озера Байкал» [24]. Постановление Правительства РФ № 85 от 02.02.2015 «Об осуществлении государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал» [25] определило уполномоченные органы власти, осуществляющие мониторинг, и необходимость учета особого режима деятельности в экологических зонах. Введение отдельных поправок в правовую систему России позволило начать создание реальной системы мониторинга для Байкала.

Новая редакция Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы оз. Байкал (Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 260) [9], подготовленная при участии ученых СО РАН, позволила учесть значительную часть предложений, разработанных еще в 2015 г. При этом отдельные предложения относительно комплексного подхода к оценке антропогенного воздействия и состояния экосистемы оз. Байкал, создания системы мониторинга, включающей исследования научных и отраслевых организаций с координацией Сибирским отделением РАН, не были внесены в документ.

В итоге за десять лет внесения поправок по экологическому мониторингу в законодательство практических изменений не произошло: комплексная система мониторинга отсутствует; уникальные особенности оз. Байкал и прибрежная зона — важнейший элемент экосистемы — не входят в состав мониторинга; научные исследования и ведомственные программы мониторинга существуют независимо друг от друга.

На заседании Правительственной комиссии по вопросам охраны оз. Байкал 05.02.2024 после 10-летних научных исследований, обоснований и обращений от ученых, в первую очередь, Лимнологического института СО РАН и Научного совета СО РАН по проблемам озера Байкал, впервые был

рассмотрен вопрос об эвтрофикации прибрежной зоны озера. В настоящее время Минприроды РФ совместно с учеными (институты РАН и СО РАН), ведомствами и региональными органами власти формирует программу мер по снижению эвтрофикации оз. Байкал.

Регулирование уровня озера Байкал. Одним из наиболее сложных при разработке ФЗ «Об охране озера Байкал» был вопрос регулирования уровня озера после создания водохранилища Иркутской ГЭС. Обоснование необходимости введения специальной нормы в законодательный акт, в связи с влиянием на экосистему оз. Байкал и экономику регионов, исходило от ученых, общественности, органов власти Иркутской области и Республики Бурятия. Проблемы колебания уровня озера, обусловленные вопросами охраны природы и хозяйственной деятельности на прибрежных территориях, актуальны до настоящего момента, несмотря на то, что в Закон «Об охране озера Байкал» было внесено поручение Правительству России определить возможные минимальные и максимальные значения уровня оз. Байкал [1, 26].

Постановление Правительства РФ № 234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» [10], принятое в 2001 г., ограничило колебания уровня воды в озере диапазоном 456,00–457,00 м в Тихоокеанской системе высот (ТО). Такое регулирование уровня водного объекта было оправдано в период относительно средней водности, но стало недееспособным в правовом и техническом отношении при изменении гидрологических условий. Экстремальное маловодье 2014–2015 гг. и повышенная водность 2020–2021 гг. привели к существенным негативным эффектам для природной среды и социально-экономической структуры прибрежных территорий оз. Байкал. Экологические проблемы трансформации прибрежных ландшафтов, включая экзогенные процессы, почвенно-растительные изменения, затопления, загрязнения в сочетании с сокращением рекреационного и экономического потенциалов территории, потерями сельскохозяйственных земель и объектов инженерной инфраструктуры, охраняемых природных и культурно-исторических памятников, показали необходимость разработки новых законодательных документов по регулированию установленного режима оз. Байкал и Иркутского водохранилища.

Современные Правила использования водных ресурсов и регулирования режимов не содержат каких-либо экономических критериев, требований по оценке и компенсациям возможных ущербов различных участников в условиях водности выше или ниже обозначенной амплитуды колебания 456,0–457,0 м (ТО) на оз. Байкал. Ряд временных постановлений, принятых в наиболее экстремальные периоды водности для расширения диапазона регулирования уровня оз. Байкал, не соответствуют современным требованиям к регулированию уровня водоема и содержат ряд правовых и практических неопределенностей [11, 27].

Необходимость научного обоснования нового диапазона регулирования уровня оз. Байкал, принятия на законодательном уровне и внесения этих изменений в Правила использования водных ресурсов (ПИВР) Иркутского водохранилища (включая оз. Байкал) [28] была поддержана на правительственном уровне.

Комплексные исследования с участием академических и ведомственных институтов и организаций показали, что в условиях искусственного регулирования уровня оз. Байкал и техногенного воздействия на прилегающую территорию необходимы комплексный мониторинг изменений экосистемы территории и законодательная система регулирования уровня оз. Байкал, позволяющие предотвратить экологические риски и снизить воздействия на социально-экономическую структуру. Правила и ограничения на данных территориях, установление соответствующего статуса земель должны быть нормативно утверждены и применяться всеми органами управления, хозяйственными структурами и физическими лицами.

Проблемы ликвидации вреда Байкальского ЦБК. Борьба за закрытие Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и прекращение загрязнения озера — один из ключевых факторов экологического движения за охрану оз. Байкал. Этот вопрос представляет собой одно из основных решений Постановления № 434 [13], условие номинации оз. Байкал как Объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, предмет нормирования ФЗ «Об охране озера Байкал», множества постановлений Правительства России и других правовых актов и федеральных программ по охране озера. Предприятие прекратило производство в 2013 г., но до настоящего времени проблема утилизации отходов и загрязнения озера не решена, и более 6 млн т отходов находятся на прибрежной территории озера в высоко сейсмичной и селеопасной зоне.

Серьезные риски при ликвидации отходов БЦБК связаны с практикой изменения действующего законодательства под интересы хозяйственных структур, в частности, захоронение отходов (полигон

«Бабхинский») в ЦЭЗ БПТ; изменение в Приказе № 83 по смягчению норм загрязняющих веществ в сточных водах; перевод видов деятельности из запрещенных в разрешенные в Постановлении Правительства РФ № 2399 (п. 12); объекты на территории Байкальского муниципального образования Слюдянского района Иркутской области, предназначенные для производства работ по рекультивации территорий, подвергшихся негативному воздействию в связи с деятельностью ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» [8] и др. Такие правовые решения снижают экологические требования при реализации проекта по БЦБК и по всем видам деятельности на БПТ и увеличивают ущерб экосистеме оз. Байкал.

Проект 2021–2022 гг. по ликвидации отходов БЦБК был отклонен федеральными органами. В 2023 г. начато формирование нового проекта ликвидации отходов БЦБК, в рабочую группу по подготовке которого при Минприроды РФ вошли представители Сибирского отделения РАН. В 2023 г. специалистами СО РАН и ведомственных организаций проведена работа по анализу имеющихся исходных материалов и формированию предложений по обеспечению проведения лабораторных и опытно-промышленных исследований для выбора технологий, позволяющих обеспечить ликвидацию накопленных отходов. Однако до настоящего времени данный вопрос остается не согласованным на законодательном уровне, и работы не начаты.

В отношении решения проблемы БЦБК можно применить определение «коллапс системы управления крупными проектами». Серьезным фактором неоднократного возвращения к началу разработки проектов по охране оз. Байкал является неучет научно обоснованных рекомендаций ученых и в целом отсутствие независимого научного сопровождения. В апреле 2024 г. решением совместного заседания научных советов РАН по глобальным экологическим проблемам и СО РАН по проблемам оз. Байкал были выработаны предложения по первоочередным мерам для решения проблемы БЦБК, которые направлены в Правительство РФ с целью принятия решений о предотвращении экологических рисков для оз. Байкал.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрение изменений правовых норм и принятия решений в сфере охраны оз. Байкал позволяет выделить в качестве основных отрицательных моментов принятие научно необоснованных, а в отдельных случаях и волонтеристских решений, устанавливаемых в статусе нормативных требований. Необоснованные решения несут высокий риск их пересмотра, что увеличивает финансовые затраты и время на реализацию мер по предотвращению угроз экосистеме оз. Байкал.

Низкий уровень исполнения решений государства по вопросам охраны оз. Байкал, недостаточный учет предложений научного сообщества, проблемы с экспертизой принимаемых нормативных актов и управленических решений на федеральном и региональном уровнях имеют следствием критическое состояние экосистемы и загрязнение оз. Байкал.

Проведенный анализ позволил сформулировать предложения по развитию законодательных, институциональных, экономических норм в целях сохранения оз. Байкал.

1. Законодательно установить обязательную научную экспертизу СО РАН всех решений, проектов и нормативно-правовых документов в сфере охраны оз. Байкал и развития Байкальской природной территории, принимаемых на различных уровнях государственного управления.

2. Внести изменения в Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 260 о государственном экологическом мониторинге уникальной экосистемы оз. Байкал с учетом включения мониторинга прибрежной зоны озера, формирования системы научного мониторинга, обеспечения комплексного подхода к оценке уровня антропогенного воздействия и состояния экосистемы оз. Байкал.

3. Обеспечить научно-методическое сопровождение крупных хозяйственных и инфраструктурных проектов на БПТ, в первую очередь, ликвидации накопленного вреда, использования лесов, земель, развития поселений, туризма, системы водоотведения и очистки стоков и др.

4. Организовать и гарантировать открытость публикации и общественного обсуждения всех проектов и решений государственных, хозяйственных и научных организаций в сфере охраны оз. Байкал, состояния и развития Байкальской природной территории.

Работа выполнена за счет средств государственного задания Института географии СО РАН (AAAA-A21-121012190059-5).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Федеральный** закон № 94-ФЗ от 01.05.1999 «Об охране озера Байкал» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/2157025/> (дата обращения 20.05.2024).
2. **Конвенция** об охране Всемирного культурного и природного наследия. Принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры [Электронный ресурс]. — https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения 20.05.2024).
3. **Documentation** on World Heritage Properties (Natural). World Heritage Committee.Twentieth Ordinary Session 2–7 December 1996 Merida, Mexico [Электронный ресурс]. — <https://whc.unesco.org/en/decisions/2968/> (дата обращения 20.05.2024).
4. **Распоряжение** Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р «Об изменениях, которые вносятся в приложение к распоряжению Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 368-р» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/71909488/> (дата обращения 20.05.2024).
5. **Распоряжение** Правительства РФ от 05.03.2015 года № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/420258275> (дата обращения 20.05.2024).
6. **Распоряжение** Правительства РФ от 27.11.2006 г. № 1641-р «Об утверждении границ Байкальской природной территории и ее экологических зон» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/2161809/> (дата обращения 20.05.2024).
7. **Приказ** Минприроды России № 83 от 21.02.2020 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» [Электронный ресурс]. — <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004230027> (дата обращения 20.05.2024).
8. **Постановление** Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории» [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/573292853> (дата обращения 20.05.2024).
9. **Постановление** Правительства РФ от 18.02.2023 № 260 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85» [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/1300876914> (дата обращения 20.05.2024).
10. **Постановление** Правительства РФ от 26.03.2001 г. № 234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/-901783823> (дата обращения 20.05.2024).
11. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 16.03.2022 № 379 «О максимальных и минимальных значениях уровня воды в озере Байкал в 2022–2023 годах» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/403712664> (дата обращения 20.05.2024).
12. **Перечень** поручений Президента РФ по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению 12 сентября 2019 года № Пр-1818 [Электронный ресурс]. — <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524> (дата обращения 20.05.2024).
13. **Постановление** ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 апреля 1987 г. № 434 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987–1995 гг.» [Электронный ресурс]. — https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_13910.htm (дата обращения 20.05.2024).
14. **Экологическое** зонирование Байкальской природной территории: Проект / Под общ. ред. А.Н. Антипова [Электронный ресурс]. — <https://search.rsl.ru/ru/record/01006622901> (дата обращения 20.05.2024).
15. **Экологически** ориентированное планирование землепользования в Байкальском регионе. Байкальская природная территория / Под ред. А.Н. Антипова [Электронный ресурс]. — <https://search.rsl.ru/ru/record/01002435351> (дата обращения 20.05.2024).
16. **Антипов А.Н.** Ландшафтно-гидрологическая организация территории в условиях Сибири: Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук [Электронный ресурс]. — <https://search.rsl.ru/ru/record/01002653405> (дата обращения 20.05.2024).
17. **Водный** кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/12147594/> (дата обращения 20.05.2024).
18. **Антипов А.Н., Гагаринова О.В.** Водоохранное зонирование для обеспечения охранного режима ценных водных объектов // Водоохраные зоны: опыт практического применения и целесообразность развития. — М: Изд-во НИА-Природа, 2006. — С. 61–71.
19. **Гагаринова О.В., Орлова И.И.** Водоохранная зона озера Байкал — научные, правовые и экологические аспекты // Водное хозяйство России. — 2018. — № 4 — С. 20–35.
20. **Постановление** Совета Министров РСФСР от 15 мая 1987 г. № 197 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987–1995 годах» [Электронный ресурс]. — http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=9&nd=196000473&bpa=t9999&bpa=t9999&intelsearch=%EF%EE%EB%EE%E2%EE%E9 (дата обращения 20.05.2024).

21. **Приказ** Минприроды России от 05.03.2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» [Электронный ресурс] — <https://www.garant.ru/products/ipo/rprime/doc/-12076656/> (дата обращения 20.05.2024).
22. **Приказ** Минприроды России № 83 от 04.07.2022 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» [Электронный ресурс]. — <https://minjust.consultant.ru/special/documents/document/32941> (дата обращения 20.05.2024).
23. Timoshkin O.A., Samsonov D.P., Yamamoto M., Moore M.V., Belykh O.I., Malnik M.V., Sakirko M.V., Shirokaya A.A., Bondarenko N.A., Domysheva V.M., Fedorova G.A., Kochetkov A.I., Kuzmin A.V., Lukhnev A.G., Medvezhonkova O.V., Nepokrytykh A.V., Pasynkova E.M., Poberezhnaya A.E., Potapskaya N.V., Rozhkova N.A., Sheveleva N.G., Tikhonova I.V., Timoshkina E.M., Tomberg I.V., Volkova E.A., Zaitseva E.P., Zvereva Yu.M., Kupchinsky A.B., Bukshuk N.A. Rapid ecological change in the coastal zone of Lake Baikal (East Siberia): Is the site of the world's great est fresh water biodiversity in danger? // Journ. of Great Lakes Research. — 2016. — N 42. — P. 487–497.
24. **Федеральный** закон от 28.06.2014 № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164849/ (дата обращения 20.05.2024).
25. **Постановление** Правительства РФ от 18.02.2023 № 260 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85» [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/1300876914> (дата обращения 20.05.2024).
26. Никитин В.М., Абасов Н.В., Бычков И.В., Осипчук Е.Н. Уровненный режим озера Байкал: проблемы и противоречия // География и природ. ресурсы. — 2019. — № 4. — С. 74–83 [Электронный ресурс]. — https://isem.irk.ru/~publications/article201900005370/?phrase_id=14462115 (дата обращения 20.05.2024).
27. **Постановление** Правительства РФ от 01.07.2016 № 626 «О максимальных и минимальных значениях уровня воды в озере Байкал в 2016–2017 годах» [Электронный ресурс]. — <http://government.ru/docs/all/107327/> (дата обращения 20.05.2024).
28. **Правила** использования водных ресурсов Иркутского водохранилища и озера Байкал. Проект [Электронный ресурс]. — <http://pivt.enbvu.ru/> (дата обращения 20.05.2024).

Поступила в редакцию 17.06.2024

После доработки 14.08.2024

Принята к публикации 31.10.2024