



UNDP-GEF project
"Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



Empowered lives.
Resilient nations.

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО НА БАЙКАЛЕ ОПЫТ И ПРАКТИКА

Научно-методическое пособие



2014 г.
The intellectual property rights belong to UNOPS and UNDP, the information should not be used by a third party before consulting with the project.





ГЭФ: «ГЭФ (Глобальный экологический фонд) объединяет 182 страны в партнерстве с международными организациями, неправительственными организациями и частным сектором в целях решения глобальных экологических проблем, поддерживая национальные инициативы в области устойчивого развития. Сегодня ГЭФ является крупнейшей организацией, поддерживающей проекты, направленные на улучшение состояния окружающей среды. Как независимо функционирующая финансовая организация, ГЭФ предоставляет гранты для проектов, работающих в области биоразнообразия, изменения климата, международных вод, деградации почв, озонового слоя, стойких органических загрязнителей. Начиная с 1991 года ГЭФ достиг важных результатов в работе с развивающимися странами, а также странами с развивающейся экономикой, обеспечив финансирование в размере 9,2 млрд. долларов США в виде грантов и 40 млрд. долларов США в виде со-финансирования более чем 2700 проектов в 168 странах www.thegef.org»



Empowered lives.
Resilient nations.

ПРООН: «ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций) является глобальной сетью ООН в области развития, содействующей позитивным изменениям в жизни людей и помогающей странам противостоять кризисам и поддерживать такой уровень экономического роста, который улучшит качество жизни каждого человека. Это достигается путем глубокого понимания местной специфики и предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов. ПРООН работает на территории 177 стран, оказывая им помощь в поиске решений глобальных и национальных проблем в области развития. www.undp.org



ЮНОПС: «ЮНОПС (Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций) — является операционным подразделением Организации Объединенных Наций, оказывающим поддержку широкому кругу партнеров в реализации проектов, связанных с оказанием помощи и развитием (1 млрд. долларов США каждый год). Миссия ЮНОПС заключается в расширении возможностей системы ООН и ее партнеров при реализации задач укрепления мира, гуманитарной помощи и развития, так важных для нуждающихся людей.

Учебно-методическое пособие выполнено в рамках реализации проекта ПРООН/ГЭФ «Комплексное управление природными ресурсами трансграничной экосистемы бассейна Байкала» и предназначено для инспекторов по охране окружающей среды.

<http://baikal.iwlearn.org>

© БУ «Бурприрода»

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
РАЗДЕЛ 1. РОЛЬ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА В СОХРАНЕНИИ ГЛОБАЛЬНОГО БИОРАЗНООБРАЗИЯ	4
1.1. Ресурсный потенциал региона	4
РАЗДЕЛ 2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ	10
2.1. Основные источники антропогенного воздействия	10
РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ ОЗ. БАЙКАЛ	13
3.1. Присвоение Байкалу статуса объекта Всемирного природного наследия	13
3.2. Экологическое зонирование Байкальской природной территории	13
3.3. Создание сети особо охраняемых природных территорий	15
3.4. Заповедники	16
3.5. Национальные парки	18
3.6. Заказники и памятники природы	19
3.7. Выполнение комплекса мероприятий по охране озера Байкал	19
3.8. ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ на 2012-2020 годы» как необходимая мера дальнейшего сохранения экосистемы оз. Байкал от негативного антропогенного воздействия	20
РАЗДЕЛ 4. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	23
4.1. Особенности осуществления экологического контроля (надзора) в пределах Байкальской природной территории	24
4.2. Государственный надзор в области обращения с отходами и меры по совершенствованию деятельности в данном направлении	25
4.2.1. Нормативно-правовые документы, регламентирующие обращение с отходами в Российской Федерации	25
4.2.2. Регламентация учета и отчетности отходов	27
4.2.3. Нормирование образования, использования и размещения отходов	29
4.2.4. Регламентация сбора вторичного сырья	30
4.2.5. Регламентация лицензирования деятельности на обращение с отходами	31
4.3. Контроль за недропользованием в области общераспространенных полезных ископаемых и о мерах по совершенствованию деятельности в данном направлении	31
4.3.1. Государственный контроль и надзор в сфере недропользования	32
4.3.2. Государственный геологический контроль	33

РАЗДЕЛ 5. ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ. СОБЛЮДЕНИЕ ВОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	35
5.1. Приобретение прав на пользование водными объектами	35
5.2. Лицензирование и виды водопользования	35
5.3. Договор пользования водным объектом	36
5.4. Требования водного законодательства по соблюдению режима использования территорий водоохраных зон и прибрежных защитных полос, зон и округов санитарной охраны водных объектов	37
5.5. Зоны и округа санитарной охраны	39
РАЗДЕЛ 6. ОХРАНА, КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА, ОТНЕСЕННЫХ К ОБЪЕКТАМ ОХОТЫ, И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ	41
6.1. Понятие животного мира. Правовые меры охраны животного мира и среды обитания объектов животного мира	41
6.2. Государственный надзор в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов	42
6.3. Мероприятия по мониторингу, воспроизводству и использованию объектов животного мира	44
6.4. Вопросы методологии мониторинга, государственный учет и кадастр животного мира	45
6.5. Работа по созданию территориальных основ для региональных кадастров животного мира	46
6.6. Право пользования объектами животного мира	47
РАЗДЕЛ 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСПЕКТОРЫ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	49
7.1. Государственные природоохранные инспекторы (ООПТ)	49
7.2. Государственные инспекторы по геологическому контролю	51
7.3. Задачи инспекторов по охране окружающей среды по обеспечению исполнения природоохранного законодательства	52
РАЗДЕЛ 8. АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА	54

ПРЕДИСЛОВИЕ

По мере ускорения темпов научно-технического прогресса человек во многом преуспел в освоении природных ресурсов, покорении и завоевании природы. Однако, как оказалось, восстановительные возможности природы далеко не безграничны, и она начинает отвечать человеку на его воздействие возникновением экологических бедствий и экологическими катастрофами. Во второй половине XX столетия человечество начало осознавать, что вследствие прогрессирующей мощи его влияния на окружающую среду истощаются природные ресурсы, разрушаются природные ландшафты, загрязняется окружающая среда.

Анализ состояния окружающей среды на Байкальской природной территории показал, что, несмотря на принимаемые меры, наблюдается устойчивая тенденция к ухудшению экологической ситуации и нарастанию отрицательных экологических последствий, а также к формированию критической социально-экономической ситуации, требующей изменений в сторону улучшения. Нарушение механизма саморегуляции многих экосистем ведет к их деградации, в том числе отрицательно влияет и на здоровье населения, что проявляется в снижении его иммунного статуса, увеличении числа аллергиков, росте общей и онкологической заболеваемости. Человечеству необходимо изменить свое отношение к природе, разработать систему мер, позволяющих сосуществовать природе и обществу. А для этого необходимо формирование высокого уровня экологической культуры у широких слоев населения. В рамках проекта «Комплексное управление природными ресурсами трансграничной экосистемы бассейна Байкала» Программы развития ООН и Глобального экологического фонда БУ «Бурприрода» осуществлены работы для поддержки деятельности местных инспекторов по охране окружающей среды. Настоящее учебно-методическое пособие позволит повысить информированность по экологическим проблемам и по вопросам законодательства в области экологии и охраны природы государственных инспекторов по охране окружающей среды.

РАЗДЕЛ 1. РОЛЬ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА В СОХРАНЕНИИ ГЛОБАЛЬНОГО БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Байкальский регион охватывает территорию юго-востока Сибири. Общая площадь региона составляет 1558,1 тыс. км², население — 4 482 552 чел. (на 01.01.2014 г. по данным Росстата). В него входят три субъекта Российской Федерации, объединяемые принадлежностью к бассейну озера Байкал — феномену мирового значения. В настоящее время это Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край. До недавнего времени отдельными субъектами РФ были Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (вошел в состав Иркутской области) и Агинский Бурятский автономный округ (вошел в состав Забайкальского края).

1.1. Ресурсный потенциал региона

Байкальский регион характеризуется комплексом уникальных природных особенностей и богатых природных ресурсов.

Рыбные ресурсы

(Государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году)

Из более 50 видов обитающих в Байкале (и водоемах) рыб промысловое значение имеют 14-16 видов. Самые ценные — омуль, осетр, сиг, хариус, ленок, таймень. Далеко за пределами Байкальского региона известен байкальский омуль, которого в озере Байкал добывается около 1,2 тыс. т в год.

Промысел омуля на Байкале базируется на изъятии двух морфо-экологических групп: глубинного (удельный вес которого в летне-осенний период составляет 65-70%) и прибрежного. Лишь в зимне-весенний период наблюдается выравнивание доли этих групп в уловах. При этом в полном объеме осваиваются запасы только прибрежной группы.

Земельные ресурсы водосборного бассейна Байкала

(Государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году)

Водосборная площадь бассейна Байкала в пределах Российской Федерации оценивается в 318 тысяч км² и отличается широким разнообразием: от горно-таежной зоны с участками вечной мерзлоты до лесостепных засушливых зон.

Наибольшие площади земельных ресурсов водосборного бассейна озера в пределах Российской Федерации входят в состав Республики Бурятия. Эти земли в наибольшей степени пригодны для сельскохозяйственного производства.

Около четверти земель Бурятии находятся в лесной и лесостепной зоне и в районе Селенгинского среднегорья. Это место традиционных лесозаготовок, ведения сельского хозяйства и развития животноводства. На долю Забайкальского края приходится 9,5% земель водосборного бассейна. Иркутской области принадлежит в бассейне лишь 4,8%.

По структуре земельные ресурсы Байкальской природной территории разделяются следующим образом: земли сельскохозяйственного назначения — 4984371 га, земли поселений — 318207 га, земли промышленности и специального назначения — 871293 га, земли особо охраняемых территорий — 3150680 га, водного фонда — 3466327 га, земли государственного запаса — 820267 га.

Минерально-сырьевые ресурсы

(Доклад о состоянии окружающей среды трансграничного бассейна оз. Байкал. 2014 г.)

Горнодобывающая отрасль на территории бассейна оз. Байкал сконцентрирована на добыче цветных и драгоценных металлов, угля, химически чистого известняка и урана. Общая валовая ценность доказанных и оценённых запасов минеральных ресурсов в Бурятии составляет почти 135 млрд долларов США. Две трети приходятся на топливные и энергетические ресурсы, драгоценные, цветные и редкие металлы. Здесь находятся богатые месторождения нефелиновых руд, плавикового шпата, фосфатов, бурого угля, калийных и железных руд. В Баргузинском районе известны месторождения глины и известняка. В Кабанском районе имеются месторождения известняка и графита и ведутся геологоразведочные работы. Вдоль притоков рек Верхней Ангары и

Баргузина, в долинах Джиды, Темника и Чикоя, а также в нижнем течении Селенги были открыты 228 месторождений аллювиального золота. **В Бурятии имеются крупные месторождения урана, угля, флюорита, свинца, цинка, вольфрама, апатита и гранулированного кварца, расположенные примерно в 140-200-километровой зоне рядом с Байкалом** (Доклад о состоянии окружающей среды трансграничного бассейна оз. Байкал. 2014 г.).

В Центральной экологической зоне Байкальской природной территории (ЦЭЗ БПТ), подверженной строгим экологическим ограничениям, в РБ учтено 44 месторождения полезных ископаемых, в том числе 16 месторождений горнотехнического сырья, редких земель и строительных материалов и 28 месторождений общераспространенных полезных ископаемых, находящихся в государственном резерве.

В иркутской части бассейна горнодобывающая промышленность в основном сконцентрирована на добыче мрамора. Имеется значительное количество открытых, но неразработанных месторождений, включая залежи кварцитов в Ольхонском районе, сиениты, лазуриты и дощатый шпат в Слюдянском районе. В Слюдянском, Иркутском и Ольхонском районах ИО, относящихся к ЦЭЗ, учтено 29 месторождений полезных ископаемых, в том числе 16 месторождений горнотехнического, горно-химического сырья и цветных камней (из них ни одно не разрабатывается) и 13 месторождений строительных материалов (из них разрабатывается 6). Среди этих шести — крупное месторождение Перевал (Слюдянское) с добычей в 2012-2013 гг. 902 и 776 тыс. т мрамора и 311 и 266 тыс. м³ известняка и Ангасольское — с общей добычей щебня строительного объёмом 505,8 и 447,9 тыс. м³.

Основные невозполнимые источники энергии в российской части бассейна озера Байкал — это уголь и нефть. Значительные запасы угля находятся в бассейне реки Селенги. Нефть и газ обнаружены в озере Байкал еще в XVII веке по естественным выходам, но разработка этих месторождений не представляется возможной, так как они находятся в ЦЭЗ БПТ.

В РБ в 2012 г. разрабатывались пять месторождений бурого угля и два — каменного угля. Основные предприятия по добыче бурого угля — ОАО «Угольная компания «Баин-Зурхэ», месторождение «Гусиноозерское» и ООО «Бурятуголь», месторождение Загустайское (Селенгинский район), ООО «Угольный разрез», месторождение Окино-Ключевское (Бичурский район); каменного угля — ОАО «Разрез Тугнуйский», месторождение «Никольское» (Мухоршибирский район), которое находится на границе с Забайкальским краем и учитывается отдельно.

В 2012 г. ОАО «Угольная компания «Баин-Зурхэ» добыто 932,1 тыс. т, что составляет 146% к уровню 2011 г. В 2013 г. добыто 1150 тыс. т. ООО «Угольный разрез» в 2012 г. добыто 1200 тыс. т, что в 2,6 раза больше по сравнению с 2011 г., в 2013 г. — 1650 тыс. т. ООО «Бурятуголь» в 2012 г. добыто 255,6 тыс. т, а в 2013-м — 298,3 тыс. т, или 105,8% к уровню 2011 г. ОАО «Разрез Тугнуйский» в 2012 г. добыто угля в объёме 12,5 млн т, что составляет 120,3% к уровню 2011 г. (в 2013 г. — 13,0 млн т).

Объём добычи россыпного золота в 2013 г. составил 1,56 т, что на 15,6% больше, чем в 2012 г. (1,35 т); рудного — около 4,6 т, что на 13,7% больше, чем в 2011 году, в 2013 г. — 4,4 т (на 13,5% меньше предыдущего года). Наиболее крупные предприятия по добыче золота в 2012 г. — ОАО «Бурятзолото» и ООО «Артель старателей Западная».

В Закаменском районе находится 4 месторождения вольфрама. Джидинским вольфрамово-молибденовым комбинатом на правом берегу р. Джиды разрабатывались Инкурское и Холтосонское месторождения. После закрытия производства осталось хвостохранилище на площади более 1 км², представляющее собой техногенное Барун-Нарынское месторождение с балансовыми запасами 21 тыс. тонн триоксида вольфрама. С 2010 г. ЗАО «Закаменск» начало разработку этого техногенного месторождения. Ведутся работы по созданию новых производственных участков, современной обогатительной фабрики и гидрометаллургического цеха по переработке вольфрамовых концентратов.

В Закаменском районе учтены запасы молибдена Мало-Ойногорского месторождения. В распределенный фонд недр РФ внесены Жарчихинское месторождение молибденитовых руд (Тарбагатайский район) и Ермаковское флюорит-фенакит-берtrandитовых руд.

В 2012-2013 гг. в пределах Бурятии разрабатывались месторождения нерудных полезных ископаемых, среди которых к основным по объёму добычи можно отнести Татарский ключ — 209,0 и 82,0 тыс. т известняка, Тарабукинское — 160,0 и 122,0 тыс. т доломита (Заиграевский район), Черемшанское — 202,0 и 223,0 тыс. т кварцита (Прибайкальский район), Тимлюйское — 35,0 и 31,0 тыс. т цементных суглинков, в том числе Ошурковское месторождение апатитовых руд (Иволгинский район), Таракановское — 602,0 тыс. т известняка (Кабанский район). ОАО «Хиагда» разрабатывает Хиагдинское рудное поле и добывает уран в рамках опытно-промышленной эксплуатации. В 2012 г. добыто 331,7 т урана, что составляет 124,5% к уровню 2011 г. (266,4 т). В 2013 г. предприятием добыто 440 т урана, что на 33% больше, чем в 2012 г.

Всего организациями добывающей отрасли РБ в 2012 г. отгружено продукции на сумму 13,8 млрд рублей, темп роста к 2011 г. составил 106,4%. В 2013 г. этот показатель составил 13,4 млрд рублей. Организации реализовывали инвестиционные проекты по строительству горно-обогатительных комбинатов на базе Озерного месторождения полиметаллических руд, Жарчихинского месторождения молибдена, Инкурского и Холтосонского месторождений вольфрама, а также горнодобывающих предприятий на базе Никольского месторождения каменного угля, месторождений урана Хиагдинского рудного поля.

На территории Забайкальского края расположены различные по формам собственности и видам деятельности промышленные предприятия и организации. Объём отгруженных товаров собственного производства по видам деятельности: добыча ископаемых, обрабатывающая промышленность, производство и распределение энергии, газа и воды Красночико́йским, Петровск-Забайкальским, Улётовским, Хилокским и Читинским районами составил в совокупности 26,2 млрд рублей. Лидер среди них — Петровск-Забайкальский район, его вклад — 22,1 млрд рублей.

В бассейне р. Хилок (Петровск-Забайкальский и Хилокский районы) в 2012 г. действовали 10 лицензий на право добычи полезных ископаемых. В бассейне р. Чикой (Красночико́йский район) — 16 лицензий.

Петровск-Забайкальский район богат месторождениями каменного и бурого углей. ОАО «Разрез Тугнуйский», месторождение Облонь-Шибарское в 2012-2013 гг. добыли по 13 млн т каменного угля; Тарбагатайское месторождение бурого угля, ООО «Разрез Тигнинский» — 260 и 227,0 тыс. т бурого угля, что составило к уровню 2011 г. 121,4%.

Красночико́йский район — обладатель 14 преимущественно мелких месторождений россыпного золота, среди которых в 2012 г. можно выделить месторождения с добычей до 200 кг (Хилкотой и Гутай — ООО «Тайга»; Куналей и Федотовка — ПК «Даурия»).

Нерудные полезные ископаемые расположены в Хилокском районе: месторождения Холинское (добыча цеолитов в 2012-2013 гг. составила 0,6 и 0,7 тыс. т) и Жипхегенское (380 тыс. т гранита в год).

Лесные ресурсы бассейна

(Государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году)

По состоянию на 01.01.2014 площадь земель лесного фонда на БПТ составила 31 624,644 тыс. га. В 2013 году площадь этой категории земель уменьшилась на 0,182 тыс. га. Уменьшение произошло в Иркутской области и Республике Бурятия. В Забайкальском крае площадь земель лесного фонда осталась прежней.

В Иркутской области площадь земель лесного фонда уменьшилась на 0,172 тыс. га за счет перевода земель лесного фонда Иркутского района в земли поселений.

В Республике Бурятия площадь земель лесного фонда по сравнению с 2012 годом уменьшилась на 0,010 тыс. га, за счет перевода земель лесного фонда Закаменского района в земли сельскохозяйственного назначения.

Рекреационные ресурсы

(Доклад о состоянии окружающей среды трансграничного бассейна оз. Байкал. 2014 г.)

Бассейн оз. Байкал — это малоосвоенная в туристическом отношении территория, сохранившая большое разнообразие природных ландшафтов, объектов культурного и исторического наследия. Озеро Байкал и прилегающая к нему территория издавна привлекают туристов, но доля индустрии туризма в региональной экономике незначительна и составляет не более 1%.

Рекреационные ресурсы бассейна концентрируются, в первую очередь, вдоль побережья озера, имеющего протяженность около 2 000 км, 70% берега доступно только для водного транспорта. Здесь имеются уникальные ландшафты, участки, пригодные для размещения стационарных и сезонных баз отдыха, с хорошо прогреваемой летом водой. Расположено 26 минеральных источников, имеющих рекреационное значение, 128 памятников природы, 94 исторических и культурных объекта. Для расширения индустрии туризма и отдыха необходимо развитие инфраструктуры.

Число туристов, посетивших Байкал, с каждым годом растет. В 2012 г. Иркутскую область (далее ИО) и Республику Бурятия посетило 1 529 тыс. (официально зарегистрированных туристов), из них 80,1 тыс. зарубежных, в 2013 г. это число снизилось на 3% и составило 1 479 тыс. туристов, в т.ч. 88,1 тыс. зарубежных туристов (в 2011 г. — 1 303 тыс. туристов, из них 75,4 тыс. зарубежных). В 2012 г., по сравнению с предыдущим годом, число туристов увеличилось: в ИО — на 4,4%, в РБ — на 34,9%; в 2013 г. — в ИО уменьшилось на 16%, в РБ увеличилось на 10%. Высокую долю среди иностранных туристов занимают гости из КНР, Германии, Монголии, Кореи, Франции, США, Великобритании, Польши, Японии. Объем оказанных туристических услуг в 2012 г. оценивался в 10 130 млн руб., в 2013 г. — 10 235,4 млн руб. В этой сфере было занято 20,5 тыс. человек в 2012 г. и 21,2 тыс. человек — в 2013 г. Основные показатели состояния туристской отрасли приведены в таблице (Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году — далее Гос. доклад..., 2013 г.).

Распространенные виды туризма на озере Байкал:

- **познавательный:** туры по Кругобайкальской железной дороге, этнографические экскурсии в музей «Тальцы», экскурсии в Байкальский музей, историко-культурные маршруты;
- **экологический:** туры по льду Байкала, круизы и прогулки по озеру, пешие, конные и велосипедные походы, в т.ч. по Большой Байкальской тропе, лыжные походы;
- **экстремальный:** туристские сплавы по рекам, дайвинг на Байкале, вертолетные туры, байдарочные походы, скайт-сёрфинг, скайт-бординг на Байкале, фрирайд, спелеологические экскурсии;
- **охотничий:** трофейная охота на зверя и птицу, летняя и зимняя подледная рыбалка, сбор дикоросов;
- **лечебно-оздоровительный:** санатории, пансионаты с лечением, профилактории, здравницы, бальнеологические курортные местности;
- **организованный отдых:** базы отдыха, кемпинги, турбазы, дома отдыха, гостиницы, мотели, пансионаты, общежития для приезжих, съемные комнаты. Общая единовременная

вместимость этих средств размещения на побережье Байкала составляет около 20 тыс. туристов, что позволяет обслужить в период июня-сентября около 300 тыс. отдыхающих.

— **неорганизованный отдых:** развивается туризм на ООПТ.

Одно из важнейших направлений туризма на Байкале — водные круизные путешествия и прогулки, знакомящие с наиболее живописными местами озера. Это наиболее экологичный вид туризма. Однако его возможности невелики. В 2012-2013 гг. насчитывалось более 80 судов, занимающихся круизными путешествиями и прогулками по озеру, общей единовременной вместимостью более 1 640 пассажиров.

В 2007 г. российское правительство приняло решение о создании в Иркутской области и Республике Бурятия особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа для развития индустрии туризма и отдыха на Байкале путем установления партнерства между общественными и частными организациями и привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры. На территории Иркутского района были определены границы участка ОЭЗ, расположенного вблизи поселка Большое Голоустное, общей площадью 1 590 га.

В 2010 г. Правительством РФ принято решение о создании ОЭЗ на территории Слюдянского районного муниципального образования (горнолыжный курорт «Гора Соболиная» и местность Мангутай). В целях реализации проекта создания ОЭЗ в 2012 г. Правительством ИО разработана и утверждена в 2013 г. долгосрочная целевая программа «Строительство объектов инфраструктуры для обустройства особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории муниципального образования «Слюдянский район» на 2012-2015 годы»).

Продолжалась работа по расширению границ ОЭЗ за счет включения территории Листвянка — порт Байкал — Кругобайкальская железная дорога. Туристические операторы, ведущие деятельность на территории южного побережья, имеют сформированную рекреационную инфраструктуру и устойчивый туристический поток. Наряду с этим существует реальная возможность повысить привлекательность и экономическую эффективность проекта создания зоны путем включения в развивающийся кластер земель с опорными точками Иркутск — Листвянка — Порт «Байкал» — Кругобайкальская железная дорога — Байкальск — Республика Бурятия (Байкальское кольцо).

Статус рекреационных местностей придан пяти территориям Республики Бурятия: «Байкальский Прибой — Култушная» и «Лемасово» в Кабанском районе, «Северо-Байкальская» в Северобайкальском, «Баргузинское побережье Байкала» в Баргузинском и «Озеро Щучье» в Селенгинском районе.

Аналогичная ОЭЗ под названием «Байкальская гавань» создана и в РБ на территории Прибайкальского района, в ее состав входят земельные участки «Турка», «Пески», «Горячинск», «Бухта Безымянная», «Гора Бычья» общей площадью 3 284 га. Все участки объединены общей концепцией развития и размещения туристических объектов.

Освоение участков «Турка» и «Пески» планируется по следующим направлениям: строительство гостиниц, конгрессного комплекса, СПА-центра, порта с причалами, туристских коттеджных поселков, открытых и закрытых спортивных сооружений, ресторанов и т.д. Строительство объектов инженерной инфраструктуры на участках практически завершено.

Участок «Гора Бычья» позиционируется как всесезонный горный курорт. Климатические условия для развития горнолыжного туризма благоприятные — до 200 снежных дней в году. В 2012 г. разработан проект планировки участка, а также сформирован перечень объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

Участок «Горячинск» позиционируется как «Лечебный и спа-курорт», который будет специализироваться на использовании минеральных, термальных вод и лечебных грязей. В 2012 г. Наблюдательный совет ОЭЗ «Байкальская гавань» утвердил концепцию развития участка «Горячинск», которая разработана консалтинговой компанией KPMG. Совокупные капитальные затраты инвесторов и государства на реализацию концепции составят 3,6 млрд руб. (в ценах 2012 г.). С 2013

по 2017 г. будут построены лечебно-оздоровительный комплекс «Байкал» и научно-культурный тематический парк. С 2017 по 2020 г. — семейно-развлекательный курорт по типу Center Parcs. Также будут построены база экстремальных видов спорта (виндсерфинг, подледный дайвинг), рыболовная база и площадка для кемпинга. Согласно разработанной концепции, к 2020 г. организованный туристический трафик на оз. Байкал может составить 2 млн человек в год. Из них число туристов, прибывающих на участок «Горячинск», составит около 50 тыс. человек в год.

Курорт «Бухта Безымянная» — самый удалённый участок ОЭЗ и предназначен для круглогодичного VIP-отдыха на оз. Байкал. В 2013 г. на заседаниях Наблюдательного совета особой экономической зоны рассмотрены бизнес-планы потенциальных резидентов. За период 2008-2013 гг. на реализацию ОЭЗ «Байкальская гавань» израсходовано 4,1 млрд руб.

В 2012 г. начата реализация 4 укрупненных инвестиционных проектов, включенных в Федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 гг.): туристско-рекреационный кластер «Подлесье» (Кабанский район); 3 автотуристских кластера — «Кяхта» (Кяхтинский район), «Байкальский» (Иволгинский район), «Тункинская долина» (Тункинский район).

Многие страны рассматривают туризм как одну из отраслей экономики. **Возник даже термин — «индустрия туризма».** Эта индустрия приносит достаточно большой доход: по данным Всемирного совета по туризму, доля туризма в мировом ВВП в 2010 г. составила 3,2%, а с учётом сопутствующих отраслей более 9,4%. Доля туризма в ВВП развитых стран составляет от 1% до 10%. В отдельных странах, таких как Андорра, Кипр, Мальта, Испания, доходы туристской отрасли достигают 50-80% ВВП.

Правительство Российской Федерации предпринимает активные попытки развития этой отрасли. Так, в 2005 г. была принята Концепция развития туристической отрасли, в 2010-м была принята и начала действовать федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2011-2018 гг.», главные задачи которой — развитие туристско-рекреационного комплекса нашей страны, повышение качества туристских услуг и продвижение туристского продукта России на мировом и внутреннем туристских рынках.

Влияние индустрии туризма и отдыха на экономику Бурятии пока остается небольшим. Доля их в суммарном объеме производимой в области продукции составляет всего 1%, в численности занятых — немногим более 2%, в налоговых поступлениях в региональный бюджет — 0,3%. При Правительстве Иркутской области действует Общественный совет по туризму, в который кроме госструктур вошли представители туроператоров, гостиничного сектора, выставочного комплекса, учебных заведений, готовящих специалистов для турбизнеса. Кроме того, в регионе работают Сибирская Байкальская ассоциация туризма, Байкальский филиал Российской гостиничной ассоциации, Байкальская ассоциация делового туризма.

Правительство Республики Бурятия определило туристскую отрасль как одну из приоритетных в регионе, поэтому к настоящему моменту уже действует ряд государственных институтов и некоммерческих организаций, призванных активно способствовать развитию отрасли. В Республике Бурятия в 2000 г. разработан логотип, который должен способствовать узнаванию территории на всех международных и российских выставках.



РАЗДЕЛ 2.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

2.1. Основные источники антропогенного воздействия

Антропогенное влияние на акваторию и котловину озера Байкал определяется многими источниками. В основном это предприятия и населенные пункты, расположенные непосредственно на берегу Байкала и в его бассейне. Значительное воздействие на экосистему озера оказало также создание Иркутского водохранилища, подпор которого распространился до Байкала и вызвал повышение его уровня. Определенный антропогенный пресс на акваторию озера и его прибрежные природные комплексы оказывают судоходство, железнодорожный транспорт, рекреационная деятельность, промысловое и любительское изъятие биоресурсов, браконьерство на воде и суше и др.

Наибольшее влияние на экосистему озера и прилегающих территорий оказывал Байкальский целлюлозно-картонный комбинат (далее БЦБК). Это единственное крупное предприятие на берегу Байкала, сбрасывавшее в течение 42 лет сточные воды непосредственно в водоем, переведено на замкнутый цикл лишь 29 сентября 2008 г. Ранее на долю БЦБК приходилось 59% всех сточных вод, поступающих в Байкал. После перевода комбината на замкнутый цикл водоснабжения остается проблема очистки и утилизации накопившихся твердых отходов и загрязнений в воде и донных отложениях на примыкающей к комбинату акватории озера.

Уменьшение в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 46% объемов сброса сточных вод БЦБК способствовало улучшению качества воды озера Байкал в районе контрольного створа, расположенного в 100 м от глубинного рассеивающего выпуска сточных вод БЦБК (Гос. доклад..., 2013 г.)

Значительное количество загрязняющих веществ поступает в Байкал из бассейна р. Селенги (длина реки — 1024 км, площадь водосбора — 447,06 тыс. км², на территории России — 148,06 тыс. км², в т.ч. на территории Бурятии — 94,10 тыс. км²). Количество притоков на территории России — около 10000. Все основные притоки находятся в пределах Буферной экологической зоны: Джиды, Темник, Чикой, Хилок, Уда. В Центральной экологической зоне располагается только обширная дельта реки Селенги (ниже села Кабанск).

Селенга принимает сточные воды Улан-Удэнского, Гусиноозерского, Кяхтинского, Закаменского, Петровск-Забайкальского и Нижнеселенгинского промышленных узлов. Следует отметить, что после введения в 1990 г. на Селенгинском картонном комбинате оборотного водоснабжения поступление сточных вод от него в Селенгу, согласно официальным данным, прекратилось, но выбросы в атмосферу до сих пор имеют место.

Кроме промышленных объектов на качество вод оказывает влияние сельскохозяйственное производство. В настоящее время в бассейне р. Селенги более 60% площади пашни и 20% пастбищ подвержены эрозии, что способствует увеличению твердого стока. Определенную экологическую угрозу вызывает добыча урановой воды на месторождении «Горная» в верховьях левого притока Селенги — р. Чикой. В результате

антропогенного воздействия со стоком Селенги в Байкал приносит значительное количество загрязняющих веществ, включающих в себя фенолы, нефтепродукты, синтетические поверхностно-активные вещества (СПАВ), сульфаты, ионы железа, хрома, фтора и повышенное количество взвешенных наносов. Загрязненные воды Селенги прослеживаются в Байкале на расстояние до 130 км к северо-востоку от ее устья и до 20-25 км к северо-западу, достигая противоположного берега озера (Гос. доклад..., 2013 г.) Антропогенное воздействие других притоков на качество вод Байкала существенно меньше, чем Селенги.

Негативное влияние на состав атмосферного воздуха над Байкалом оказывают западные воздушные массы, поступающие из Иркутско-Черемховского промузла, объекты которого находятся в Иркутске, Ангарске, Усолье-Сибирском, Черемхово и Шелехово. Суммарная величина выбросов этих пяти городов составила в среднем 361,0 тыс. т в 2013 г., 404,2 тыс. т в 2012 г., 300 тыс. т в 2011 г. (Гос. доклад..., 2013 г.).

Кроме того, в воздушный бассейн Байкальской котловины поступают загрязнения из населенных пунктов, расположенных на побережье озера: Байкальска, Слюдянки, Култука, Порты «Байкал», Листвянки, Северобайкальска и др. Однако их роль в загрязнении атмосферы относительно невелика и составляет 10-11 т, причем львиная доля, как отмечалось выше, принадлежала ранее г. Байкальску (Гос. доклад..., 2013 г.).

Основные ингредиенты, загрязняющие атмосферный воздух: взвешенные вещества, бензапирен, оксид углерода, окислы азота, диоксид серы и формальдегид, а также специфические загрязняющие вещества — сероводород, метилмеркаптан, фтористый водород, хлор.

Большое влияние на экосистему озера оказала Иркутская ГЭС, сооруженная на Ангаре в 65 км от ее истока. Создание Иркутского водохранилища вызвало подпор воды, который распространился до Байкала и поднял его уровень в среднем до 1 м. Озеро стало выполнять функцию водохранилища не только годового, но и многолетнего регулирования, что позволило получить самую дешевую в стране электроэнергию.

Началось абразионное разрушение берегов и берегоукрепительных сооружений на более высоких отметках. Активизировались оползневые и осыпные процессы на береговых склонах.

Опасному воздействию подвергаются соры. Многие из них являются питомниками молодежи омуля. При поддержании высоких отметок уровня Байкала происходит размыв кос. Так, постепенно уменьшается площадь острова-косы Ярки, отгораживающей от Байкала Ангарский сор; уменьшается водообмен соровой системы с открытым Байкалом, что оказывает отрицательное влияние на условия нереста рыб из-за прямой потери части нерестилищ.

Судоходство — один из источников загрязнения вод Байкала. При эксплуатации судов формируются различные отходы и в том числе подсланевые воды, образующиеся на самом дне трюма под сланями. Эти воды относятся ко II классу экологической опасности. Возникает проблема утилизации и хозфекальных вод.

Один из наиболее крупных судовладельцев на Байкале — ОАО «Восточно-Сибирское речное пароходство» (ВСРП). Суда ВСРП сдают загрязненные хозбытовые и подсланевые воды на очистку в специальное судно «Самотлор» в порту Байкал. Прием сточных вод от сторонних организаций обслуживается на договорных началах. Сброс очищенных

вод осуществляется в р. Ангару на 6 км ниже истока, а нефтепродукты сжигаются в котельной установке. Сбор мусора производится в береговые контейнеры в местах базирования судов с дальнейшим вывозом на свалки.

К сожалению, многие судовладельцы не заключают договоры на сдачу подсланевых и хозфекальных вод и сбрасывают их в Байкал. Такие нарушения трудно выявить и проконтролировать. Кроме крупных судов на Байкале (на конец 2013 г.) зарегистрировано 7542 маломерных, в том числе по Иркутской области — 2225 судов и по Республике Бурятия — 5317 судов (Гос. доклад ..., 2013), которые вносят свой вклад в загрязнение вод озера.

Государственный надзор за предотвращением загрязнения водных путей Байкала осуществляет Восточно-Сибирское бассейновое управление государственного надзора на внутреннем водном транспорте Ространснадзора в соответствии с законодательством.

Железнодорожные перевозки на Байкальской природной территории (БПТ) осуществляет Восточно-Сибирская железная дорога — филиал ОАО «Российские железные дороги» (ВСЖД). Протяженность Транссибирской магистрали в пределах БПТ — 1 033,76 км, а Байкало-Амурской магистрали — 471,52 км. Основная часть железной дороги — 978 км (68%) БПТ находится на территории Республики Бурятия.

На ВСЖД проводились берегоукрепительные работы вдоль берега озера Байкал, обеспечивающие безопасность перевозок и способствующие сохранению прибрежных экосистем. На предприятиях ВСЖД эксплуатировались локальные и канализационные очистные сооружения, комплексы по переработке и утилизации опасных отходов, пыле-, газо- и водоочистное оборудование. В 2013 г. в сравнении с 2012-м на Байкальской природной территории произошло незначительное уменьшение образования выбросов в атмосферу — на 0,1% и снижение образования отходов на 0,2% от стационарных источников железнодорожного транспорта. Начиная с 2006 г. отмечается тенденция к снижению антропогенного воздействия предприятий железнодорожного транспорта на Центральную и Буферную экологические зоны БПТ (Гос. доклад ..., 2013 г.).

К перечисленным выше источникам антропогенного воздействия следует добавить стихийно развивающийся туризм. Наплыв преимущественно неорганизованных туристов приводит к массе негативных последствий, к которым следует отнести захламление живописных берегов озера, накопление мусора, вытаптывание растительного покрова, что влечет за собой развитие эрозии, сокращение биоразнообразия и, в конечном итоге, деградацию естественных природных комплексов. По вине неорганизованных туристов возникает большинство лесных пожаров.

Значительный урон биологическим ресурсам наносит браконьерство на воде и по берегам Байкала. Относительно низкий уровень жизни проживающего на побережье населения, отсутствие постоянной работы вынуждают местных жителей выживать за счет ресурсов озера. Повсеместно сократилась численность изюбря, кабарги и косули, полностью истреблены табуны одичавших лошадей на Ольхоне. Процветают незаконный вылов рыбы, отстрел нерпы и несанкционированная вырубка леса. Кроме местного населения значительный ущерб животному миру наносят приезжие браконьеры.

РАЗДЕЛ 3.

ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ ОЗ. БАЙКАЛ

3.1. Присвоение Байкалу статуса объекта Всемирного природного наследия

В декабре 1996 г. Комитет по Всемирному наследию ЮНЕСКО признал Байкал объектом Всемирного природного наследия наряду с другими российскими объектами: «Девственные леса Коми», «Вулканы Камчатки», «Золотые горы Алтая», «Остров Врангеля» и др. В Список участков Всемирного культурного и природного наследия вошли территории, обладающие выдающимися глобальными ценностями естественных ресурсов.

В этом качестве оз. Байкал — пример выдающейся пресноводной экосистемы, удовлетворяющей четырем главным критериям Конвенции природного и культурного наследия:

— представляет выдающиеся примеры, иллюстрирующие важнейшие этапы истории Земли и примечательные геологические процессы;

— представляет исключительные примеры для иллюстрации важнейших экологических и биологических процессов эволюции и развития экосистем и сообществ живых организмов;

— включает выдающиеся природные феномены или территории исключительной природной красоты и эстетической ценности;

— включает наиболее важные и значимые природные местообитания для сохранения биоразнообразия, а также видов выдающейся универсальной ценности с точки зрения науки или охраны природы.

Общая площадь участка Всемирного природного наследия (УВПН) «Озеро Байкал» равна 88 тыс. км², из которых 31,5 тыс. км² — поверхность озера, а 19 тыс. км² занимают 3 заповедника (Байкало-Ленский, Байкальский, Баргузинский) и 3 национальных парка (Прибайкальский, Забайкальский и, частично, Тункинский). Из участка исключены 5 урбанизированных промышленно развитых территорий: Байкальск, Слюдянка, Култук, Бабушкин и Северобайкальск (Рященко, 2008).

Включение Байкала в Список УВПН повысило его престиж и популярность в мире. Этот статус создал для Байкала дополнительные возможности участия мировой общественности в сохранении уникальной экосистемы озера, многосторонней международной поддержки, привлечении финансовых средств из различных международных фондов.

Со стороны руководства Комитета по Всемирному наследию к Правительству РФ были предъявлены следующие требования:

Обеспечить окончательное принятие Государственной думой Закона о Байкале;

Перепрофилировать БЦБК так, чтобы он перестал быть источником загрязнения;

Снизить сброс загрязняющих веществ в Селенгу;

Выделить дополнительные средства для обеспечения деятельности заповедников и национальных парков;

Обеспечить и усилить поддержку научных исследований и мониторинга на оз. Байкал.

3.2. Экологическое зонирование Байкальской природной территории

Согласно Федеральному закону «Об охране озера Байкал» от 1999 г. было проведено экологическое зонирование, т.е. выделение зон с различными режимами природопользования и определение границ Байкальской природной территории, которая оказывает антропогенное воздействие на экосистему оз. Байкал. Введено понятие «Байкальская природная территория» (далее БПТ). Основные работы по экологическому зонированию БПТ были выполнены сотрудниками Института географии, Байкальского института природопользования, Читинского института природных ресурсов СО РАН и др.

Байкальская природная территория — ядро Байкальского региона; законодательно определенная область площадью 386 390 км², в состав которой входят озеро Байкал, прилегающая к нему водоохранная зона, его водосбор в границах Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также Зона атмосферного влияния — территория вне водосборного бассейна оз. Байкал на расстоянии до 200 км на запад и северо-запад от него.

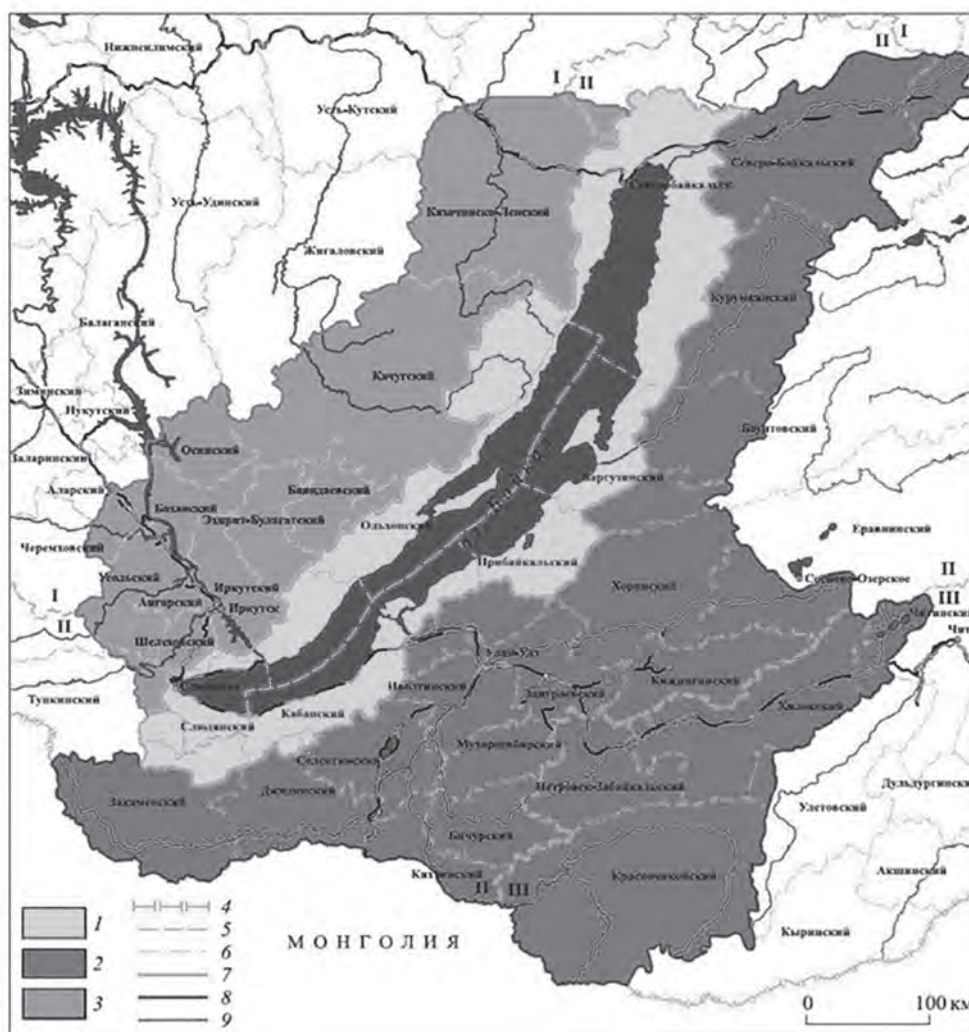


Рисунок 2. Байкальская природная территория

Российская часть территории распределяется между субъектами РФ следующим образом: Республика Бурятия — 73%, Забайкальский край — 21%, Иркутская область — 6%.

Главный принцип экологического зонирования БПТ основывается на признании бассейна Байкала регионом особого природопользования, стратегической линией развития которого является подчинение всей деятельности на этой территории сохранению уникальной экосистемы озера. Границы экологических зон проведены с учетом природных особенностей, а также сложившегося и перспективного антропогенного воздействия хозяйственной и иной деятельности на оз. Байкал (Экологическое зонирование..., 2002 г.).

Общая площадь БПТ разделена на три экологические зоны: Центральную (далее ЦЭЗ), Буферную (далее БЭЗ) и Зону атмосферного влияния (далее ЭЗАВ). Их границы утверждены распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 №1641-р. На рисунке 2 приводится схема расположения этих зон.

Центральная экологическая зона (ЦЭЗ) имеет площадь около 90 000 км² и включает в себя оз. Байкал со всеми островами и 12 особо охраняемых природных территорий, в том числе 3 заповедника, 2 национальных парка, 7 заказников, и водоохранную зону, граница которой проходит по водоразделу, за исключением крупных рек (Селенга, В. Ангара и Баргузин).

На долю ЦЭЗ приходится 23% Байкальской природной территории. Ее площадь без акватории оз. Байкал занимает 36% Иркутской области и 64% Республики Бурятия.

Основная задача зоны — переориентация хозяйственной деятельности и инфраструктуры на экологически приемлемые формы деятельности, существование которых требует высокой сохранности природных сообществ и обеспечение занятости местного населения;

Буферная экологическая зона (БЭЗ) включает в себя бассейн оз. Байкал в пределах Российской Федерации, за исключением водосборной площади, входящей в Центральную экологическую зону. На ее территории находятся 2 заповедника и 12 заказников. Из общей площади зоны 70,5% приходится на Республику Бурятия и 29,5% — на Забайкальский край. Для Буферной зоны предусмотрены менее строгие ограничения в режиме природопользования. Основная задача зоны — уменьшение сбросов загрязняющих веществ в поверхностные водоемы, последовательное сокращение общего воздействия на Байкал.

Экологическая зона атмосферного влияния (ЭЗАВ) находится на западе и северо-западе от Байкала в пределах до 200 км. На ее территории расположены промышленные предприятия Иркутска, Ангарска, Шелехова, Усоля-Сибирского и Черемхово, которые, как отмечалось выше, вносят основной вклад в загрязнение атмосферы. Граница ЭЗАВ определена с помощью расчетов по математическим моделям переноса газовых и аэрозольных примесей при преобладающем северо-западном ветре в приземном слое атмосферы. Основная задача зоны атмосферного влияния — экологическая оценка и оптимизация планов развития и размещения предприятий ТЭК и производств, имеющих значительный выброс в атмосферу региона, в целях последовательного уменьшения загрязняющих выбросов.

3.3. Создание сети особо охраняемых природных территорий

(Государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году)

В перечень мероприятий по охране природы оз. Байкал следует отнести развитие сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ), которые в настоящее время в пределах Байкальской природной территории представлены пятью заповедниками, тремя национальными парками, 23 заказниками, 128 памятниками природы, одним ботаническим садом, лечебно-оздоровительными местностями и курортами. Ботанический сад площадью 27,1 га расположен в г. Иркутске и находится в подчинении

Иркутского госуниверситета. Площадь ООПТ в пределах БПТ — 39,8 тыс. км², что составляет 10% от размеров БПТ и 8,6% от площади всех ООПТ России и участка Всемирного природного наследия «Озеро Байкал». ООПТ занимают 25,6 тыс. км² (29% площади ЦЭЗ).

Образование и функционирование ООПТ в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». В 2013 г. Федеральным законом от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения, касающиеся, в частности, системы образования и управления ООПТ. Из перечня ООПТ исключены лечебно-оздоровительные местности и курорты. Введена плата за посещение физическими лицами территорий:

- государственных природных заповедников в целях познавательного туризма (п. 5 ст. 9 «Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников»);
- национальных парков (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) в целях туризма и отдыха (п. 6 ст. 15 «Режим особой охраны территорий национальных парков»).

3.4. Заповедники

Статус заповедника предусматривает наиболее строгую форму охраны природных территорий, для сохранения биоразнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых ландшафтов, выполнения научных исследований, осуществления мониторинга за состоянием природной среды, экологического просвещения и др. Биосферные заповедники отличаются от обычных тем, что имеют международный статус и используются для слежения за режимом биосферных процессов. Наблюдения ведутся в них по единым или скоординированным программам.

В границах Байкальской природной территории находится 5 заповедников (Баргузинский, Байкало-Ленский, Байкальский, Джергинский, Сохондинский).

Баргузинский государственный природный биосферный заповедник

Расположен в пределах северо-восточного побережья оз. Байкал и западных склонов Баргузинского хребта на территории Северо-Байкальского района Республики Бурятия. Организован в 1916 г. с целью сохранения популяции соболя. Старейший государственный заповедник в России. Статус биосферного получен в 1986 г. Площадь — 3668 км², из них 150 км² занимает трехкилометровая полоса акватории Байкала. Территория заповедника находится в диапазоне высот от 2721 до 457 м над уровнем моря.

Руководство заповедником с 2012 г. осуществляет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Объединенная дирекция Баргузинского государственного природного биосферного заповедника и Забайкальского национального парка» (ФГБУ «Заповедное Подлесье»). В заповеднике зарегистрировано 39 видов млекопитающих, 243 — птиц, 4 — рептилий, 2 — амфибий. Главная цель — охрана природных комплексов горной тайги. Особой охране, как отмечалось выше, подлежит баргузинский соболь.

Байкало-Ленский государственный природный биосферный заповедник

Расположен на северо-западном побережье Байкала в Ольхонском и Качугском районах Иркутской области, в пределах Байкальского хребта, Предбайкальской впадины и полосы побережья оз. Байкал. Организован в 1986 г. Площадь — 6599 км². Территория находится

преимущественно в горной местности в пределах высот от 2201 до 457 м над уровнем моря. Здесь берут начало крупные реки — Лена, Киренга и их притоки.

Руководство заповедником с 2013 г. осуществляет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Объединенная дирекция государственного природного заповедника «Байкало-Ленский» и Прибайкальского национального парка» (ФГБУ «Заповедное Прибайкалье»).

На территории заповедника представлены все основные типы природных комплексов Прибайкалья: высокогорные, горно-таежные, лесостепные, степные, ландшафты побережья.

Флора насчитывает более 800 видов сосудистых растений, из которых 36 эндемичны. Разнообразны лишайники (248 видов) и мхи (230 видов), выявлено около 100 видов грибов. Животный мир представлен 49 видами млекопитающих, 241 видом птиц, что составляет 60% орнитофауны Прибайкалья.

Байкальский государственный природный биосферный заповедник

Находится на юго-восточном побережье Байкала и в пределах хребта Хамар-Дабан. В административном отношении расположен в Кабанском, Селенгинском и Джидинском районах Бурятии. Организован в 1969 г., а в 1986 г. ему присвоен статус биосферного. Площадь — 1678 км². Максимальные высотные отметки достигают 2316 м н. у. м., минимальные характерны для прибрежных террас и береговой полосы озера (457 м). Рельеф территории сильно расчленен.

Территория заповедника является опорным звеном экологической сети Евразии и служит целям изучения и сохранения уникальных природных комплексов южного побережья оз. Байкал.

Ландшафты дифференцируются по высотным поясам: гольцовому, подгольцовому и лесному (горно-таежному). Флора представлена 845 видами высших растений, из них много редких. Фауна включает 48 видов млекопитающих и 260 видов птиц.

Джергинский государственный природный заповедник

Образован с целью сохранения и изучения естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Расположен в верховьях р. Баргузин в 90 км от восточного побережья Байкала на стыке трех горных хребтов — Баргузинского, Икатского и Южно-Муйского с диапазоном высот 2574-600 м. В административном отношении находится в Курумканском районе Республики Бурятия. Образован в 1992 г. на базе существующего ранее заказника. Площадь — 2381 км². Цель создания — сохранение в естественном состоянии природных комплексов верховьев р. Баргузин. Экосистемы заповедника подразделяются на степные, таежные и лугово-болотные — в долине реки и горно-таежные, горно-тундровые и подгольцовые — по склонам и вершинам хребтов.

На территории насчитывается 437 видов животных, из них 247 — беспозвоночные, из позвоночных 6 видов рыб, 3 — земноводных, 4 — пресмыкающихся, 134 — птиц, 43 — млекопитающих.

Сохондинский государственный природный биосферный заповедник

Создан с целью охраны ненарушенных экосистем таежного Забайкалья, в частности, гольца Сохондо (потухший третичный вулкан), считавшегося у местного населения священным.

В 2013 г. подписано Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 №490-р об образовании охранной зоны Сохондинского государственного природного биосферного заповедника на прилегающих к территории заповедника земельных участках

площадью 2110 км². Приказом Минприроды России от 01.07.2013 №216 утверждено «Положение об охранной зоне Сохондинского государственного природного биосферного заповедника».

Находится на территории Забайкальского края, в 350 км от восточного побережья Байкала, на юго-восточной границе БПТ. Имея площадь 2110 км², охватывает горный массив Сохондо и прилегающие к нему гольцы Хентей-Чикойского нагорья в диапазоне высот 2005-900 м. В пределах заповедника проходит водораздел бассейнов рек, впадающих в Тихий и Ледовитый океаны. Организован в 1974 г., а с 1985 г. ему присвоен статус биосферного.

На территории отчетливо прослеживаются гольцовый, подгольцовый и горно-таежный высотные пояса. Доминирующее положение занимает горная тайга (86% территории). По данным инвентаризации 1985 г., здесь отмечалось 40 видов млекопитающих, 125 видов птиц, 3 — пресмыкающихся, 2 — земноводных, более 10 видов рыб.

Благодаря удаленности от крупных населенных пунктов и труднодоступности природа заповедника практически не нарушена.

3.5. Национальные парки

Национальные парки, в отличие от заповедников, наряду с задачами по охране и изучению природных комплексов выполняют эколого-просветительские и рекреационные функции. На их территории могут сохраняться земельные участки иных пользователей и собственников. Здесь не обеспечивается столь строгий режим охраны природных комплексов. Как правило, в пределах парка выделяются несколько зон с разным режимом охраны — от полностью заповедного до режима, допускающего интенсивную эксплуатацию природных ресурсов. Более того, в территорию национального парка могут входить участки земли, вовсе не изымаемые у прежних землепользователей.

В пределах БПТ находится три национальных парка — Забайкальский, Прибайкальский и Тункинский.

Забайкальский национальный парк

Руководство национальным парком с 2012 г. осуществляет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Объединенная дирекция Баргузинского государственного природного биосферного заповедника и Забайкальского национального парка» (ФГБУ «Заповедное Подлесье»).

Создан в сентябре 1986 г. Расположен на территории Баргузинского района Республики Бурятия, занимает полуостров Святой Нос и южную часть западного склона Баргузинского хребта, Ушканьих островов и Чивыркуйского залива. Площадь — 2690 км².

Растительность парка относится к таежному, гольцовому и болотному типам. Заповедная зона охватывает горно-тундровые ландшафты в центральной части м. Св. Нос и Баргузинского хребта, а также территорию Ушканьих островов и Чивыркуйского залива с тропами для туристских маршрутов. Зона заказного режима охраны включает Арангатуйские болота и другие болотные массивы со скоплением птиц. Рекреационная зона выделена в юго-восточной части полуострова и в некоторых бухтах Чивыркуйского залива.

Прибайкальский национальный парк

Руководство парком с 2013 г. осуществляет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Объединенная дирекция государственного природного заповедника «Байкало-Ленский» и Прибайкальского национального парка» (ФГБУ «Заповедное Прибайкалье»).

Расположен в Иркутской области в пределах трех административных районов — Ольхонского, Иркутского и Слюдянского общей площадью 4173 км². Парк занимает о. Ольхон, юго-восточный склон Приморского хребта, часть Ольхинского плато, образуя узкую полосу протяженностью 250 км вдоль западного побережья Байкала от Култука до Байкало-Ленского заповедника.

Парк создан в декабре 1986 г., на его территории распространены разнообразные ландшафты — от гольцовых до степных и прибрежных сообществ.

Национальный парк «Тункинский»

Парк образован для охраны природных комплексов Восточных Саян в мае 1991 г. в административных границах Тункинского района Республики Бурятия. Расположен в Тункинской котловине, долине р. Иркут и занимает площадь 11 837 км². Котловина находится между Тункинскими гольцами Восточных Саян и отрогами Хамар-Дабана. Здесь представлены горно-котловинные ландшафты Южного Прибайкалья. Территория парка лишь частично входит в водосборную площадь оз. Байкал.

3.6. Заказники и памятники природы

(Государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2013 году)

Заказники — охраняемые природные территории, создаваемые для сохранения биоразнообразия, воспроизводства и восстановления отдельных или нескольких видов диких животных, среды их обитания и поддержания целостности природных сообществ.

Заказники подразделяются на государственные и местные.

В пределах БПТ находится 5 заказников федерального и 19 регионального значения.

Заказники федерального значения: «Красный Яр» в Иркутской области, «Алтайский», «Фролихинский» и «Кабанский» в Республике Бурятия, «Буркальский» в Забайкальском крае. До 2005 г. они находились в ведении Минсельхоза России. С 2005 по 2008 гг. их ведомственная подчиненность не была установлена. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2008 №2055-р заказники федерального значения переданы в ведение Минприроды России.

В Республике Бурятия заказники регионального значения, согласно Постановлению Правительства Республики Бурятия от 04.08.2011 №401, находятся в ведении бюджетного учреждения Республики Бурятия «Природопользование и охрана окружающей среды Республики Бурятия» (БУ «Бурприрода»), входящего в структуру Минприроды Республики Бурятия. БУ «Бурприрода» осуществляет функции охраны, воспроизводства, регулирования использования и учета численности объектов животного мира.

В границах БПТ в Республике Бурятия существует 6 рекреационных местностей: Байкальский прибой — Култушная, Лемасово (Кабанский район), Баргузинское побережье Байкала (Баргузинский район), Северо-Байкальская (Северо-Байкальский район), Озеро Щучье (Селенгинский район), Побережье Байкала (Прибайкальский, Кabanский районы).

Памятники природы включают широкий круг объектов. Ими могут быть уникальные ландшафты, геологические обнажения, вековые деревья, пещеры, водопады, колонии птиц и др. На БПТ расположено около 128 памятников природы, в том числе: 21 ландшафтный, 40 геологических, 38 гидрологических, 13 ботанических, 10 зоологических, 6 природно-исторических. В соответствии с территориальным расположением памятников природы охранные обязательства возложены на местные администрации, лесхозы, ООПТ и других землепользователей.

3.7. Выполнение комплекса мероприятий по охране озера Байкал

К числу важнейших мероприятий, направленных на охрану оз. Байкал, необходимо отнести:

- запрет на вылов омуля, введенный с 1969 по 1975 гг., с целью увеличения поголовья этой ценной промысловой рыбы;
- 1975 г. — запрещен молевой сплав леса на притоках Байкала с дальнейшим проведением расчистки рек и побережья озера от затонувшей древесины; прекращена транспортировка леса в плотках по озеру;
- 1990 г. — внедрен замкнутый цикл водооборота на Селенгинском картонном комбинате;
- 1995 г. — приняты администрациями Иркутской области и Республики Бурятия нормативные документы «О мерах по регулированию уровня оз. Байкал в пределах отметок 456-457 м н. у. м.»;
- 1995 г. — подписано Российско-Монгольское межправительственное соглашение о ведении государственного мониторинга за состоянием трансграничных вод в бассейне р. Селенги;
- разработаны нормативы качества окружающей среды и допустимых воздействий на экологическую систему оз. Байкал;
- организован экологический мониторинг за состоянием различных компонентов природной среды (земельные, почвенные ресурсы, недра, растительный и животный мир, атмосферный воздух, водные объекты), сведения о которых ежегодно публикуются в Государственных докладах «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране»;
- 2008 г. — завершено строительство очистных сооружений в г. Байкальске;
- 2008 г. — внедрен замкнутый цикл водооборота на БЦБК, исключая сброс промышленных сточных вод в оз. Байкал;
- 2013 г. — прекращена деятельность комбината по выпуску сульфатной вискозной целлюлозы.

Последние мероприятия — самые важные, которых защитники природы Байкала ждали долгие годы.

Следует отметить, что кроме государственных органов, предприятий и научных учреждений, участвующих в мероприятиях по охране оз. Байкал, важная роль принадлежит общественному экологическому движению. В Байкальском регионе насчитывается более 100 неправительственных официально зарегистрированных эколого-ориентированных организаций. Они принимают активное участие в реализации общественных экологических проектов. Им, в частности, принадлежит ведущая роль в противодействии строительству нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» в пределах водосборной площади оз. Байкал.

Планомерное развитие туристско-рекреационного комплекса способно обеспечить значительные эффекты (коммерческий, бюджетный и социальный), а также компенсировать экономические потери Иркутской области и Республики Бурятия, связанные с экологическими ограничениями хозяйственной деятельности, обусловленные реализацией Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Основные меры развития туризма на Байкале:

- формирование ОЭЗ ТРТ;
- реализация мероприятий по строительству объектов туристско-рекреационной инфраструктуры на особо охраняемых территориях, предусмотренных Федеральной целевой

программой «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ на 2012-2020 годы»;

- разработка и реализация программы развития круизного и прогулочного водного туризма.

3.8. ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ на 2012-2020 годы» как необходимая мера дальнейшего сохранения экосистемы оз. Байкал от негативного антропогенного воздействия

С 2012 г. основные мероприятия по охране озера Байкал утверждены Постановлением РФ от 21.08.2012 №847 в ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ на 2012-2020 годы». Программа включает комплекс мер по проведению оценки экологического состояния территорий, разработке и реализации механизмов государственной поддержки работ по сокращению и ликвидации экологического ущерба, нанесенного в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также по развитию системы особо охраняемых природных территорий федерального значения. Сохранение уникальной экосистемы озера Байкал — государственная задача, поэтому основной объем финансирования Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. **Значительная часть объемов финансирования, запланированных в рамках программы, направлена на развитие ООПТ — 6 918,5 млн руб. на период с 2012 по 2020 гг.**

На развитие инфраструктуры ООПТ, кордонов, визит-центров и других объектов капитального строительства выделено 3 708,5 млн руб. На противопожарные мероприятия — 1 513,0 млн руб. (из них 555,1 млн руб. — на объекты капитального строительства).

С целью повышения эффективности выполнения Программы принято Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 №1295 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы». Общий объем финансирования из федерального бюджета уменьшился на 25,5 млн руб., что составляет 0,05% от запланированной ранее величины, причем объем капитальных вложений, согласно постановлению, уменьшился на 79,4 млн руб. (0,2%), финансирование НИР сократилось на 19,1 млн руб. (4,1%), финансирование по статье «прочие нужды» увеличено на 73 млн руб. (0,5%).

ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ на 2012-2020 годы» выполнялась в 2013 г. без существенных отклонений. Мероприятия по охране озера Байкал в 2013 г. были профинансированы из федерального бюджета в размере 1182,06 млн руб. (в 2012 г. — 982,87 млн руб.), из них 976,36 млн руб. профинансировано в рамках ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы», 205,70 млн руб. — из других источников. Распределение средств по видам расходов следующее: 160,87 млн руб. составили капитальные вложения, 13,53 млн руб. — государственный мониторинг состояния недр на БПТ, 60,89 млн руб. — НИОКР, 946,77 млн руб. — прочие нужды. Из бюджетов субъектов Российской Федерации на проекты и мероприятия по охране озера Байкал израсходовано 235,08 млн руб., в 2012 г. — 62,582 млн руб. Средства, привлеченные из внебюджетных источников, составили 201,36 млн руб. (запланировано 140 млн руб.).

Согласно Программе в 2013 г.:

- подготовлен аналитический отчет о состоянии мониторинговых работ на особо охраняемых природных территориях федерального значения (ООПТ) Байкальской природной

территории с обоснованием необходимости разработки современной программы мониторинга биоразнообразия на ООПТ Байкальской природной территории, подготовленный на примере модельных территорий Байкальского государственного природного биосферного заповедника, Забайкальского национального парка, государственного природного заказника федерального значения «Кабанский»;

- разработана программа мониторинга биоразнообразия в государственных природных заповедниках и национальных парках Байкальской природной территории, которая включает систему наблюдений за компонентами биоты и абиотическими параметрами, а также анализ и оценку состояния растительных и животных компонентов и пространственно-временной динамики сообществ.

В рамках мероприятия «Ликвидация экологических последствий деятельности Джидинского вольфрамо-молибденового комбината» создана временная дорога протяженностью 5 км. Выполнена техническая и частично биологическая рекультивация на площади 90 га. Вывезено техногенных песков в объеме 1993,8 тыс. м³ с площади 21 га. За счет внебюджетных средств переработано 473,602 тыс. т отходов.

Проведены буровые работы в объеме 2 823,2 м в рамках реализации мероприятий по ликвидации подпочвенного скопления нефтепродуктов, загрязняющих воды р. Селенги в районе п. Стеклозавод г. Улан-Удэ — рекультивация нарушенных земель, защита поверхностных и подземных вод.

В рамках Государственного контракта по мероприятию «Ликвидация негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «БЦБК»:

- осуществлены проектные работы на 131 000,0 тыс. рублей;
- проведены обследования состояния 13 карт-накопителей БЦБК с оценкой состава осадков, надшламмовых вод и состояния грунтов на прилегающей к ним территории;
- проведены инженерные изыскания и исследования, в том числе геодезические, геологические, гидрогеологические, метеорологические и экологические, на 13 картах-накопителях прилегающей к ним территории и водных объектах;
- разработана Техническая концепция мероприятий по ликвидации негативного воздействия накопленных отходов БЦБК с обоснованием выбора наиболее эффективных технических решений на основании технико-экономической оценки трех вариантов, с обоснованием выбора наиболее эффективной технологии.

За счет внебюджетных средств переработано 473,6 тыс. т отходов Джидинского вольфрамо-молибденового комбината.

Также в рамках ФЦП проведены работы по берегоукреплению озера Байкал у с. Максима Баргузинского района, Иркутского водохранилища, р. Селенги в с. Кабанск Кабанского района и другие, разработана проектно-сметная документация на 10 объектов, в том числе пожарно-химические станции II типа, административно-музейный комплекс в с. Кырен (ФГБУ «Национальный парк «Тункинский»).

Приобретено 3 автоматические станции контроля загрязнения атмосферного воздуха (АСК-А), 3 мобильные экологические лаборатории, базовая комплексная лаборатория «ПОСТ-2», 168 приборов для химико-аналитических лабораторий.

По итогам 2013 г. из шести целевых индикаторов и показателей плановые позиции достигнуты по шести. Основные результаты реализации программы за 2013 год в разрезе мероприятий достигнуты.

РАЗДЕЛ 4.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Определение государственного экологического надзора содержится в Федеральном законе от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Федеральный закон «Об охране окружающей среды»). Статья 65 «Государственный экологический надзор» Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» задачей экологического надзора определяет организацию и проведение проверок, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований по 14 видам надзора.

Согласно статье 19 «Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал» Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, осуществляющими соответственно федеральный государственный экологический надзор и региональный государственный экологический надзор в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством указанных субъектов Российской Федерации.

В системе экологического контроля (надзора) в зависимости от того, кто его осуществляет, выделяются государственный, производственный и общественный экологический контроль. Согласно изменениям в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в 2011 г. были установлены виды государственного экологического надзора: государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор; федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; федеральный государственный охотничий надзор; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Согласно данному Закону объектом контроля (надзора) в области охраны окружающей среды является, помимо хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, также деятельность по рациональному природопользованию, сохранению и восстановлению природной среды.

Вопрос оптимизации контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды тесно связан с проблемой ее эффективности, способностью достигать определенных результатов и поставленных целей, таких как сохранение благоприятной окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение биологического разнообразия, экологической безопасности, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и других.

4.1. Особенности осуществления экологического контроля (надзора) в пределах Байкальской природной территории

Государственный экологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на осуществление государственного экологического контроля, в соответствии с установленной компетенцией. К объектам, подлежащим государственному экологическому контролю, относятся объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации и оказывающие негативное воздействие на объекты, включенные в Список Всемирного культурного наследия и Список Всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, природные комплексы, подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации, а также природные объекты Байкальской природной территории.

В настоящее время функции по государственному контролю (надзору) выполняют на БПТ территориальные органы Росприроднадзора. Осуществление водного и лесного контроля затруднено из-за большого количества мелких предприятий, расположенных на БПТ; земельный контроль проводится только одновременно с другими видами контроля, так как целевые плановые проверки по нему не предусмотрены.

Особое место в организации государственного экологического контроля в области охраны оз. Байкал занимает координационный орган исполнительной власти, который был образован Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 25 апреля 2007 г. №114, — Межведомственная комиссия по вопросам охраны оз. Байкал (далее — Комиссия). **Комиссия создана для согласования действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края по реализации государственной политики в области охраны оз. Байкал, в том числе с целью обеспечения статуса озера как участка Всемирного природного наследия.**

Приказом Минприроды России от 18.04.2013 №148 утвержден новый состав Комиссии. В нее вошли министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации (председатель Комиссии), руководитель Росприроднадзора (заместитель председателя Комиссии), руководитель Росводресурсов (заместитель председателя Комиссии), губернатор Иркутской области (заместитель председателя Комиссии), глава Республики Бурятия (заместитель председателя Комиссии), заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России (ответственный секретарь Комиссии), заместители министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации, министры природных ресурсов и экологии Иркутской области, Республики Бурятия, Забайкальского края, руководители структурных подразделений Минприроды России, Минэкономразвития России, МЧС России, Минсельхоза России, Минрегиона России, Минпромторга России, Минздрава России, Минэнерго России, МИД России, Росгидромета, Росприроднадзора, Рослесхоза, Роснедр, Росводресурсов, Ростехнадзора, Росрыболовства, а также ученые Российской академии наук.

Основные задачи Комиссии:

1. Согласование действий заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти по формированию и реализации государственной политики в области охраны оз. Байкал, изучению, использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов Байкальской природной территории, сохранению биологического разнообразия, обеспечению

экологической безопасности, решению социально-экономических задач региона в соответствии с принципами устойчивого развития.

2. Координация действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края при решении вопросов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Байкальской природной территории и совершенствования на федеральном и региональном уровнях системы нормативно-правового регулирования

3. Подготовка предложений по определению особенностей землепользования на Байкальской природной территории, по территориальному планированию, зонированию и планировке территории.

4. Участие в разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему оз. Байкал, методов их определения, а также перечня вредных веществ, в том числе относящихся к категориям особо опасных, высоко опасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы оз. Байкал.

4.2. Государственный надзор в области обращения с отходами и меры по совершенствованию деятельности в данном направлении

Государственный надзор в области обращения с отходами представляет собой систему мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства при осуществлении деятельности, в процессе которой образуются отходы, а также деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

Государственный надзор (в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») включает в себя:

- организацию и проведение проверок хозяйствующих субъектов;
- принятие мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений;
- наблюдение за исполнением требований в области обращения с отходами;
- анализ и прогнозирование.

4.2.1. Нормативно-правовые документы, регламентирующие обращение с отходами в Российской Федерации

Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяет цели и основные принципы государственной политики в области обращения с отходами. Согласно ст. 13, организация раздельного сбора отходов возложена на местные органы самоуправления. Законом регламентируются также правовые основы определения отходов как права собственности, нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами, правовые основы экологического контроля.

В качестве экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами (ст. 24) обозначено понижение размера платы за размещение отходов и применение ускоренной амортизации основных фондов. Согласно ст. 4, организация, покупающая отходы I-IV классов опасности (даже в качестве вторичного сырья), должна иметь лицензию на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности.

Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.03.2012 №255. Лицензированию подлежит деятельность по сбору, обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности.

Оборот лома и отходов драгоценных металлов осуществляется на основании статьи 4 Федерального закона от 26 марта 1998 №41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Лом и отходы драгоценных металлов и драгоценных камней подлежат сбору во всех организациях, в том числе в воинских частях и воинских формированиях, в которых образуются указанные лом и отходы. Собранные лом и отходы подлежат обязательному учету и могут обрабатываться (перерабатываться) собирающими их организациями, в том числе воинскими частями и воинскими формированиями, для вторичного использования или реализовываться организациям для дальнейшего производства и аффинажа драгоценных металлов и рекуперации драгоценных камней. Заготовка, переработка и реализация лома цветных металлов, черных металлов лицензируется Постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 №1287. Порядок обращения и отчуждения лома и отходов черных металлов определяется «Правилами обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 11.05.2001 №369 «Об утверждении правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения». Согласно этим правилам на каждую партию составляется приемосдаточный акт, который является документом строгой отчетности. В процессе переработки необходимо производить отбор (извлечение) сопутствующих лома и отходов цветных металлов с оформлением соответствующего акта. При транспортировке лома и отходов черных металлов груз должен сопровождаться документами, устанавливающими право собственности, и удостоверением о взрывобезопасности. В соответствии с этими правилами никто не вправе заготавливать бесхозный лом, т.к. в этом случае будут отсутствовать указанные документы.

Постановление Правительства от 25.06.1992 №431 «О порядке сбора, приемки и переработки лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней» разрешает сбор и первичную обработку лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней всем юридическим лицам и гражданам Российской Федерации на основании регистрационных удостоверений, выдаваемых Комитетом драгоценных металлов и драгоценных камней при Министерстве финансов Российской Федерации. Специальный учет возложен на Российскую государственную пробирную палату и ведется согласно Приказу Минфина от 16.06.2003 №51н «О специальном учете организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями». Свидетельство о постановке на специальный учет выдается сроком на пять лет.

Федеральный закон от 4.05.1999 №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» регламентирует требования к предотвращению вредного воздействия на атмосферный воздух отходов производства и потребления при их хранении, захоронении и обезвреживании (ст. 18).

Земельный кодекс РФ в статье 13 обязывает землепользователей защищать земли от захламления отходами производства и потребления, загрязнения.

Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» регламентирует санитарные требования (ст.22) к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления.

Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относит организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К вопросам местного значения муниципального района — организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городского округа — организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Закон Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» регламентирует общие требования к обращению с отходами добычи и обогащения полезных ископаемых, а также использованию искусственных и естественных полостей, выемок недр для целей хранения и захоронения отходов.

Согласно Федеральному закону от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» технический регламент устанавливает минимальные требования, обеспечивающие безопасность продукции или технологического процесса, обязательные для выполнения. Закон отменяет обязательный характер применения государственных стандартов (ст. 12, 15). Технический регламент вводится в действие законом. Согласно ст. 17 любая организация может разработать и применять собственный стандарт, а также разработать и зарегистрировать собственную систему сертификации.

Кодекс «Об административных правонарушениях» от 30.12. 2001 №195-ФЗ устанавливает ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических правил при обращении с отходами (ст. 8.2), а также ответственность за загрязнение лесов промышленными и бытовыми отходами (ст. 8.31).

В статье 247 Уголовного кодекса РФ предусмотрена ответственность за производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировку, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил.

Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 39) обязывает к обезвреживанию и безопасному размещению отходов, а ст. 24 — нормировать образование и лимитировать размещение отходов. Ст. 30 Закона обязывает лицензировать некоторые виды деятельности в области охраны окружающей среды согласно устанавливаемому правительством перечню.

Экологические требования в области обращения с отходами регламентируются также Водным, Лесным и Уголовным кодексами Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 №554 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации» регламентирует требования к санитарно-эпидемиологическому нормированию сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов производства и потребления.

4.2.2. Регламентация учета и отчетности отходов

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ (далее МПР РФ) от 30.09.2011 №792 утвержден Порядок ведения государственного кадастра отходов (далее — Порядок), который устанавливает процедуры сбора, обработки, систематизации и представления информации о видах отходов, их происхождении, химическом и (или) компонентном составе, агрегатном состоянии и физической форме, классе опасности, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Государственный кадастр отходов (далее — ГКО) включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов и ведется по единой для Российской Федерации системе.

ГКО предназначен для информационного обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ходе хозяйственной и иной деятельности которых осуществляется обращение с отходами, а также для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты размещения отходов.

Действие настоящего Порядка не распространяется на вопросы обращения с радиоактивными, биологическими и отходами лечебно-профилактических учреждений.

Организация и ведение государственного кадастра отходов в части, касающейся обращения с бытовыми отходами, осуществляется Министерством и его территориальными органами совместно с Госстроем РФ.

- Постановлением Правительства РБ от 22.03.2013 №139 внесены изменения в Постановление Правительства Республики Бурятия от 10.06.2008 №303 «Об утверждении Порядка ведения регионального кадастра отходов производства и потребления».
- Приказом Минприроды РБ от 08.11.2013 №242-ПР утверждена «Инструкции по ведению регионального кадастра отходов производства и потребления», также Приказом Минприроды РБ от 15.01.2013 №8-ПР утвержден классификационный каталог отходов.

Информация для формирования банка данных технологий использования и обезвреживания отходов предоставляется владельцами и разработчиками технологий переработки отходов на добровольной основе. Данная система классификации отходов применяется при лицензировании, учете и отчетности, а также при определении платы за размещение отходов и установлении лимитов на размещение отходов.

Постановлением Правительства РФ от 16.08.2013 №712 утверждены порядок проведения паспортизации отходов I-IV классов опасности, форма и инструкция по заполнению паспорта опасного отхода. Согласно этой инструкции паспорт опасного отхода составляется на отходы I-IV классов опасности для окружающей среды. Об этом говорит также п. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.06.1998 №89 «Об отходах производства и потребления» — на отходы I-IV классов опасности должен быть составлен паспорт.

Постановление главного государственного санитарного врача РФ от 16.06.2003 №144 «О введении в действие СП 2.1.7.1386-03» вводит в действие «Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. СП 2.1.7.1386-03». Эти правила определяют только 4 класса опасности токсичных отходов и не распространяются на радиоактивные, взрыво — и пожароопасные, а также отходы, способные вызвать инфекционные заболевания (пищевые, отходы лечебно-профилактических учреждений, осадки хозяйственно-бытовых сточных вод и т.п.).

Постановлением Росстата РФ от 30.12.2004 №157 «Об утверждении статистического инструментария для организации Ростехнадзором статистического наблюдения за отходами производства и потребления» введена форма федерального государственного статистического наблюдения №2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления» для юридических лиц и частных предпринимателей, осуществляющих деятельность по обращению с отходами производства и потребления. Порядок заполнения и представления формы №2-ТП (отходы) утвержден Постановлением Росстата от 17.12. 2005 г. №1 «Об утверждении Порядка заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения №2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления»».

Перечень конкретных отчитывающихся субъектов хозяйственной деятельности определяется территориальными органами Ростехнадзора России. Класс опасности отхода для окружающей природной среды устанавливается по Федеральному классификационному каталогу отходов, а при отсутствии в каталоге сведений об отходе — на основании Критериев по отнесению опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.08.2013.

Для предприятий, осуществляющих заготовку, переработку и реализацию лома и отходов черных и цветных металлов, имеющих соответствующую лицензию, введена форма федерального государственного статистического наблюдения №14-МЕТ (лом) «Сведения об образовании и использовании лома черных и цветных металлов» (Постановление Росстата от 24.07.2006 №38 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения на 2007 год»). Форма № 14-МЕТ (лом) распространяется только на лицензиатов и не охватывает оптовых торговцев. Учет твердых бытовых отходов ведется в

графе 48 «вывоз твердых бытовых отходов» раздела 3 формы № 22-ЖКХ (сводная), утвержденной Приказом Росстата от 11.08.2009 №168 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг».

Статистический учет лома и отходов драгоценных металлов и камней ведется по формам 2-ДМ, 4-ДМ и Приложению к форме №2-ДМ «Сведения об остатках, поступлении и сдаче драгоценных металлов в виде лома и отходов для последующей переработки и аффинажа», согласно Постановлению Росстата от 14.11.2007 №88 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минфином России статистического наблюдения за поступлением, расходом и остатками алмазов, драгоценных металлов и изделий из них».

Учет образования и использования отходов носит обязательный характер, однако перечень предприятий, осуществляющих такой учет, определяется Ростехнадзором или другими ведомствами.

4.2.3. Нормирование образования, использования и размещения отходов

Приказ МПР РФ от 25.02.2010 г. №50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» регламентирует требования к установлению лимитов на размещение отходов, в том числе порядок предоставления документации, обосновывающей лимиты на размещение, а также установление нормативов образования отходов производства и потребления. Разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение должна проводиться на основании методических указаний Ростехнадзора (утверждены Приказом от 19.10.2007 №703 «Об утверждении методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещением»). Приказами Минприроды России от 05.08.2014 №349, Ростехнадзора от 12.08.2014 №358 утверждены Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Они устанавливают единый подход к разработке и общие требования к содержанию и оформлению проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР), в котором обосновывается предлагаемое обращение со всеми отходами, образующимися в процессе хозяйственной или иной деятельности хозяйствующего субъекта, путем их использования, обезвреживания, размещения, а также передачи другим хозяйствующим субъектам с целью их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения. Их действие не распространяется на отношения в области обращения с радиоактивными, биологическими и медицинскими отходами. Методические указания устанавливают методы определения (расчета) нормативов образования отходов, содержание и оформление проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, содержание и оформление технического отчета по обращению с отходами.

Лимиты на размещение отходов устанавливают предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории.

Размещение отходов должно осуществляться на специально оборудованных объектах с разрешения природоохранных органов и с установлением лимитов.

Захоронение токсичных промышленных отходов I, II и III классов опасности допускается только на полигонах токсичных отходов, удовлетворяющих требованиям СНиП 2.01.28-85 «Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных отходов. Основные положения по проектированию».

Постановлением Правительства РФ от 28.08.92 №632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» устанавливается порядок определения

платы за размещения отходов производства и потребления на специализированных полигонах и санкционированных свалках.

Постановление Правительства РФ от 12.12.2003 №344 «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» устанавливает базовые ставки платежей за размещение отходов. Нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные ранее, применяются ежегодно с коэффициентами.

При сверхлимитном размещении отходов размеры платежей увеличиваются в 5 раз. При отсутствии у хозяйствующего субъекта оформленного в установленном порядке разрешения на размещение отходов платеж взимается в 25-кратном размере. Платежи за размещение отходов в пределах установленных лимитов засчитываются в себестоимость продукции, платежи за сверхлимитное и несанкционированное размещение отходов должны выплачиваться за счет прибыли. Для предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия, размеры платежей могут быть снижены в пределах понесенных ими затрат на эти цели.

4.2.4. Регламентация сбора вторичного сырья

Организация отдельного сбора вторичных ресурсов возложена на органы местного самоуправления и федеральным законодательством не регламентируется. Накопление отходов в местах образования должно осуществляться в специальные емкости, требования к которым определяются в соответствии с классом опасности собираемых отходов. Транспортировка опасных отходов должна осуществляться специализированным транспортом с соблюдением требований по безопасной транспортировке опасных грузов.

Заготовка вторичного сырья регламентируется «Санитарными правилами по сбору, хранению, транспортировке и первичной обработке вторичного сырья» от 22.01.1982 №2524-22, действие которых распространяется на следующие виды вторичного сырья, заготавливаемого от населения, предприятий и организаций:

- сырье вторичное (тряпье) необработанное, состоящее из бывших в употреблении тканых, нетканых, вязаных, стеганых, шубных изделий, выработанных из натуральных, химических и смешанных волокон;
- макулатура бумажная и картонная необработанная;
- кость животных, собираемая в домашних условиях и на предприятиях общественного питания, санитарных и лечебных учреждениях (кроме указанных в п. 4 настоящих Правил);
- твердые полимерные материалы.

Кроме того, в статье 6. СанПиН 2524-82 регламентируется сбор вторичного сырья на свалках, который разрешается производить только специально организованными бригадами с соблюдением всех необходимых мер предосторожности по согласованию с местными органами санитарно-эпидемиологической службы. Также разрешается заготавливать вторичное сырье, извлеченное из бытового мусора на механизированных мусороперерабатывающих заводах и обезвреженное в соответствии с настоящими санитарными правилами. Сбор вторичного сырья (металлолом, макулатура) школьниками регламентируется «Санитарными правилами по сбору школьниками вторичного сырья» от 02.06.81 №2398-81, утвержденными Главным санитарно-эпидемиологическим управлением Минздрава СССР.

«Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. СП 2.1.7.1038-01» введены в действие Постановлением Минздрава РФ от 30.05.2001 №16. Согласно п. 2.9 на полигонах не разрешается сбор вторичного сырья непосредственно из

мусоровозного транспорта. Сортировка и селективный сбор отходов допускаются при соблюдении санитарно-гигиенических требований.

Сбор твердых, жидких бытовых и пищевых отходов, а также уборку населенных мест и объектов с обособленной территорией (пляжи, рынки, парки) регламентируют «Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (СанПиН 42-128-4690-88).

4.2.5. Регламентация лицензирования деятельности на обращение с отходами

Отходы образуются в процессе любой деятельности человека, в быту, на производстве, в учреждениях и на транспорте. Таким образом, согласно положениям Закона «Об отходах производства и потребления» следует, что лицензию на обращение с опасными отходами должны иметь все юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Лицензирование проводит Ростехнадзор согласно «Административному регламенту Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов», утвержденному Приказом Ростехнадзора от 10.12. 2007 № 848.

Постановление Правительства от 12.12.2012 №1287 «О лицензировании деятельности в области обращения с ломом цветных и черных металлов» устанавливает требования к предприятиям, занимающимся вторичными черными и цветными металлами. В частности, лицензионные требования определяют минимальное техническое оснащение предприятия и необходимую квалификацию персонала. Положение не распространяется на оптовую торговлю ломом черных металлов (транзитные поставки).

Лицензионные требования к деятельности по заготовке, переработке и реализации лома черных и цветных металлов накладывают существенные ограничения для предприятий малого бизнеса. В случае, когда юридическое лицо или индивидуальный предприниматель занят только сбором металлолома, ему согласно лицензионному требованию вменяется иметь производственные площади, ломоперерабатывающее оборудование и лабораторию, что для этого вида деятельности не нужно. Постановление Правительства РФ от 11.05.2001 №370 «Об утверждении правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения» ввело в действие Правила, регламентирующие организацию, порядок приема и учета лома и отходов цветных металлов, а также перечень документов и их формы. Согласно правилам, прием лома производится на основании письменного заявления лица, сдающего лом и отходы цветных металлов. Как и в случае приема лома и отходов черных металлов, составляется приемосдаточный акт строгой отчетности. Правила предписывают хранить отдельно бытовой и промышленный лом. Также предписано при транспортировке иметь документ о праве собственности и удостоверение о взрывобезопасности.

4.3. Контроль за недропользованием в области общераспространенных полезных ископаемых и о мерах по совершенствованию деятельности в данном направлении

Государством для совершенствования деятельности в области государственного контроля и надзора за недропользованием принято большое количество законодательных актов. Так, на федеральном уровне базовые законодательные акты — Конституция РФ, Закон РФ «О недрах», указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные приказы, распоряжения, инструкции и методики, регламентирующие отношения в области недропользования.

Законодательными, нормативно-правовыми актами определены специально уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации; их компетенция в сфере регулирования отношений недропользования; права и ответственность по владению, использованию и распоряжению минерально-сырьевыми ресурсами, осуществлению государственного контроля над изучением, рациональным использованием и охраной недр на территории Российской Федерации и др.

На региональном уровне: Конституция (устав) субъекта РФ; законы и нормативно-правовые акты субъекта РФ, которые отражают региональные особенности в зависимости от состояния природно-ресурсного потенциала. Законами и нормативно-правовыми актами также определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации за распоряжением недрами в пределах компетенции, которые входят в единую систему исполнительной власти России в области недропользования и охраны окружающей среды.

На муниципальном уровне: постановления администрации, которые определяют компетенцию органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, в управлении и контроле над использованием и охраной минерально-сырьевых ресурсов местного значения.

В структуре законодательного и нормативно-правового обеспечения недропользования важное место отводится указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ и аналогичным актам субъектов РФ, которые в значительной мере выполняют адаптационную, координирующую роль в области недропользования.

Наряду с установлением властных, распорядительных и поведенческих полномочий для субъектов контрольной политики, институтом законодательства также устанавливается ответственность субъектов этих отношений за допущенные правонарушения в области недропользования: дисциплинарная, материальная, административная и уголовная. Законодательно предусмотренная ответственность за правонарушения в области недропользования не является самоцелью. Данная мера направлена на упреждение нарушений и является важной мотивацией к законопослушанию посредством наложения штрафа и частичной компенсации причиненного вреда окружающей среде и самим недрам при их эксплуатации. Однако при систематических нарушениях норм права в области недропользования начинают действовать механизмы карательного характера — экономические санкции, досрочное прекращение права пользования недрами и уголовная.

4.3.1. Государственный контроль и надзор в сфере недропользования

Государственный контроль и надзор в сфере недропользования как функция — один из важных институтов повышения эффективности использования недр.

Задачи государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр — предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о недрах и утвержденных в установленном законодательством Российской Федерации порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр.

Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор) согласно их

компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Задачи государственного горного надзора — предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, предоставленных в пользование пользователям недр, установленных законодательством Российской Федерации о недрах и утвержденными в установленном законодательством Российской Федерации порядке стандартами (нормами, правилами) требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также по охране недр.

Государственный горный надзор осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Полномочия органов государственного горного надзора, права, обязанности и порядок их работы определяются положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

К числу специально уполномоченных государственных органов исполнительной власти в сфере управления использованием и охраной недр относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и Министерство энергетики РФ.

Указом Президента РФ от 12.05.2008 №724 в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации находится Федеральное агентство по недропользованию.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр.

4.3.2. Государственный геологический контроль

Органы государственного геологического контроля утверждены Постановлением Правительства РФ от 12.05.2005 №293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный геологический контроль по следующим вопросам:

— соблюдение недропользователями требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, в том числе на континентальном

шельфе Российской Федерации (за исключением требований, надзор за соблюдением которых отнесен к компетенции органа государственного горного надзора);

- выполнение условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование недрами, технических проектах и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;
- наличие утвержденных технических проектов и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;
- достоверность содержания геологической и иной первичной документации о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;
- соблюдение установленного порядка представления государственной отчетности, а также геологической и иной информации о недрах в фонды геологической информации;
- достоверность данных, необходимых для расчета платежей за пользование недрами при поиске, оценке, разведке и добыче полезных ископаемых;
- сохранность разведочных горных выработок и скважин, геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керна, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- выполнение установленных в соответствующих разрешениях условий создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок, проведения буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации (в пределах своей компетенции);
- достоверность и обоснованность представляемых недропользователями материалов для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс запасов полезных ископаемых и списания их с государственного баланса;
- предотвращение самовольного пользования недрами;
- предотвращение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;
- достоверность данных, включаемых в государственную статистическую отчетность организациями, осуществляющими поиск, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный геологический контроль по следующим вопросам:

- соблюдение требований законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых ими в пределах полномочий по регулированию отношений недропользования на своих территориях;
- геологическое изучение участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участков недр местного значения;
- достоверность геологической информации, полученной за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также материалов, положенных в основу подсчета запасов общераспространенных полезных ископаемых и учета участков недр местного значения, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- выполнение условий лицензий на пользование участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения.

РАЗДЕЛ 5. ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ. СОБЛЮДЕНИЕ ВОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

5.1. Приобретение прав на пользование водными объектами

Водоохранная зона — это территория, в пределах которой хозяйственная деятельность регулируется с целью охраны поверхностных и подземных вод, непосредственно дренируемых водным объектом. Базовый акт водного законодательства — Водный кодекс РФ.

В соответствии с Кодексом под водным объектом понимается природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Водный режим — изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте.

Права пользования водными объектами приобретаются на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом, а для особого пользования водными объектами требуется еще решение правительства (ст. 46 Водного кодекса). Право на получение лицензии на водопользование возникает у гражданина с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении им 18 лет, а у юридического лица — с момента его государственной регистрации.

Требования получения лицензии на водопользование содержатся во многих статьях Водного кодекса Российской Федерации. Водопользователь-гражданин вправе использовать водные объекты для осуществления предпринимательской деятельности только после получения лицензии на водопользование, если иное не установлено Водным кодексом (ст. 21). Водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей, обязан осуществлять соответствующую деятельность в соответствии с лицензией на водопользование и договором пользования водным объектом (ст. 29 ВК).

Использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств (специальное водопользование) осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов (ст. 86 ВК).

5.2. Лицензирование и виды водопользования

Общий порядок получения лицензий на водопользование регулируется Правилами предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 №844 (далее — Правила).

Согласно Правилам использование водных объектов может осуществляться в виде общего и особого специального водопользования. В соответствии со ст. 20 Водного кодекса к водным объектам общего пользования относятся водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании. На практике это лишь означает, что данный водный объект не находится

в особом пользовании. Водные объекты могут находиться и в смешанном пользовании, т.е. и в общем пользовании, и в особом — ограниченным кругом лиц (например, крупные реки и озера).

К водным объектам особого пользования относятся такие, которыми на основании лицензии и договора пользования водным объектом пользуется ограниченный круг лиц.

К особому пользованию относится предоставление водных объектов для обеспечения нужд: обороны; федеральных энергетических систем, транспорта; сохранения, воспроизводства и добычи рыбных и других водных биоресурсов, сохранения водных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение; для других государственных и муниципальных нужд.

К специальному водопользованию относится пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств и устройств. Перечень видов специального водопользования утверждается Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

Не требуется получения лицензии при осуществлении: общего водопользования; при использовании водных объектов для плавания на маломерных судах; разовых посадок (взлетов) воздушных судов; водопользования для пожарных нужд; забора воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных собственниками и пользователями земельных участков; пользования обособленными водными объектами, так как оно осуществляется на основании гражданского и земельного законодательства Российской Федерации.

Лицензирование водопользования осуществляется Министерством природных ресурсов Российской Федерации или его территориальными органами.

5.3. Договор пользования водным объектом

Договором пользования водным объектом (ст. 54 ВК) признается соглашение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части. После выдачи водопользователю лицензии на водопользование обязательным является заключение договора пользования водным объектом. Оба эти основания приобретения права пользования водным объектом — лицензия и договор — находятся в прямой связи. В частности, в договоре должны указываться условия, предусмотренные в лицензии на водопользование (ст. 57 ВК).

Договор должен заключаться в соответствии с лицензией на водопользование. В случае противоречия договора пользования водным объектом условиям лицензии на водопользование указанный договор признается недействительным (ст. 56). В статье определены стороны договора. Это орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и водопользователь. К договорам пользования водными объектами применяются положения гражданского законодательства: о неустойке в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, об ответственности за нарушение обязательства и другие.

Перечень видов специального водопользования (по поверхностным водным объектам) утвержден Приказом МПР РФ от 23.10.1998 №232.

К специальному водопользованию относится пользование водными объектами или их частью для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, потребностей в воде сельского хозяйства, промышленности, энергетики, водного транспорта, лесосплава, добычи полезных ископаемых из водных объектов, торфа и сапропеля со дна водных объектов и для иных государственных и общественных надобностей, строительства зданий, причалов, портовых и других сооружений (кроме сооружений для защиты от вредного воздействия вод и улучшения качества вод), а также для сброса сточных вод, если указанные виды водопользования производятся с применением следующих сооружений, технических средств и устройств: — стационарных, передвижных и плавучих сооружений по механическому и самотечному забору воды из поверхностных водных объектов;

- водоотводящих сооружений, предназначенных для сброса в поверхностные водные объекты промышленных, коммунально-бытовых, коллекторно-дренажных (кроме осушительных систем), ливневых и других сточных вод, а также вод, откачиваемых из шахт, карьеров, разрезов;
- плотин, шлюзов и других водорегулирующих сооружений (в том числе временных перегородивающих сооружений);
- гидравлических электростанций (приплотинных, деривационных, приливных, гидроаккумулирующих);
- платформ и искусственных островов;
- оросительных, обводнительных и оросительно-обводнительных мелиоративных систем;
- водохозяйственных сооружений тепловых станций и атомных электростанций, предприятий ядерного топливного цикла, предназначенных для водоснабжения, сброса отработанных вод, а также для охлаждения вод;
- землеройной, буровой, грузоподъемной, другой спецплавтехники при выполнении строительно-монтажных, изыскательских, дноуглубительных, разгрузочно-погрузочных работ (кроме транспортных и по предотвращению вредного воздействия вод), при строительстве и эксплуатации сооружений, подводных коммуникаций, прокладке кабелей, строительстве мостов, подводных переходов газопроводов, продуктопроводов и других работ, добычи полезных ископаемых из недр, торфа и сапропеля со дна водного объекта;
- судов и других плавательных средств (кроме маломерных), используемых в транспортных целях, а также сплав леса в плотках и кошелях.

5.4. Требования водного законодательства по соблюдению режима использования территорий водоохранных зон и прибрежных защитных полос, зон и округов санитарной охраны водных объектов

Для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира устанавливаются водоохранные зоны.

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы. В прибрежных защитных полосах запрещается распашка земель, рубка и корчевка леса, размещение животноводческих ферм и лагерей, а также другая деятельность, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

В прибрежных защитных полосах водоохранных зон допускается размещение объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйств, а также водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензии на водопользование. Порядок установления размеров и границ водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, а также режима их использования устанавливается Правительством Российской Федерации. Водоохранные зоны водных объектов, являющиеся источниками питьевого водоснабжения или местами нереста ценных видов рыб, объявляются особо охраняемыми территориями в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Водоохранные зоны — виды экологических зон, создаваемые для предупреждения вредного воздействия хозяйственной деятельности на водные объекты. Ст. 65, 111 ВК относят к полномочиям РФ определение порядка установления водоохранных зон, прибрежных защитных полос водных объектов, режим использования их территорий.

23 ноября 1996 г. Правительство РФ утвердило Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, действующее на всей территории РФ. Согласно

Положению и ст. 111 ВК водоохранная зона представляет собой территорию, примыкающую к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности. В ее пределах выделяется прибрежная защитная полоса с более строгим охранным режимом, на которой вводятся дополнительные ограничения природопользования. Установление водоохранных зон направлено на обеспечение предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира водоемов.

Размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также их режим определяются исходя из физико-географических, почвенных и гидрологических условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов. Об установленных границах водоохранных зон и прибрежных защитных полос должно быть проинформировано население. До сведения жителей должно быть доведено содержание режима на указанных территориях.

Положением в пределах водоохранных зон запрещено:

- проведение авиационно-химических работ;
- применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;
- использование навозных стоков для удобрения почв;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов; площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов и ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;
- складирование навоза и мусора;
- заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей и других автомашин и механизмов;
- размещение дачных и садово-огородных участков при ширине водоохранной зоны менее 100 м и крутизне склонов прилегающих территорий более 3°;
- размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных и садово-огородных участков;
- проведение рубок главного пользования;
- проведение без согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраной водного фонда МПР РФ строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к указанным ограничениям запрещается:

- распашка земель;
- применение удобрений;
- складирование отвалов размываемых грунтов;
- выпас и организация летних лагерей скота (кроме использования традиционных мест водопоя),
- устройство купочных ванн;
- установка сезонных стационарных палаточных городков, размещение дачных и садово-огородных участков и выделение участков под индивидуальное строительство;
- движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального назначения.

Участки земель в пределах прибрежных защитных полос предоставляются для объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензии на водопользование, в которых устанавливаются требования по соблюдению водоохранного режима. Поддержание в надлежащем состоянии водоохранных зон, прибрежных защитных полос и водоохранных знаков возлагается на водопользователей. Собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на

землях которых находятся водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, обязаны соблюдать установленный режим использования этих зон и полос.

К основным видам типичных нарушений, по которым принимаются меры административного воздействия, относятся:

- переуступка права водопользования;
- самовольный захват водных объектов или самовольное водопользование без наличия лицензии;
- самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы или водоохранной зоны водного объекта;
- загрязнение и засорение водных объектов;
- повреждение водохозяйственных сооружений и устройств;
- уничтожение или повреждение наблюдательных режимных створов на водных объектах, водохозяйственных или водоохранных информационных знаков, а также знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов;
- забор воды с нарушением правил водопользования;
- запрещенное использование водных объектов для молевого сплава леса как водных путей, сброса загрязненных сточных вод;
- осуществление рубок главного пользования в лесах в границах прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов;
- добыча песка и других общераспространенных полезных ископаемых;
- ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение водных объектов или их вредное воздействие;
- самовольное строительство перегораживающих гидротехнических и водохозяйственных сооружений и устройств на водных объектах, производство всех видов работ на них;
- бесхозяйственное использование воды (изъятая или отведенной);
- нарушение правил ведения первичного учета количества забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них сточных вод и определения качества сбрасываемых вод;
- превышение нормативов НДС сточных вод и вредных веществ в них, загрязнение поверхностных и подземных водных объектов производственными и бытовыми отходами, сбросами вредных веществ;
- отсутствие водоучитывающих приборов;
- нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений, устройств, в том числе на судах, других плавсредств;
- нарушение режима использования территорий водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос.

5.5. Зоны и округа санитарной охраны

В целях охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также содержащих природные лечебные ресурсы, устанавливаются зоны и округа санитарной охраны в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 115 ВК).

Зона (округ) санитарной охраны представляет собой территорию, на которой установлен специальный режим и проводятся мероприятия, направленные на охрану водных объектов. Порядок образования и режим зон (округов) санитарной охраны определен законодательством. Зона санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов делится на три пояса, в каждом из которых устанавливается особый режим. Первый пояс (зона строгого режима) организуется для охраны мест забора воды из источника и прилегающих к нему участков, а также головных сооружений

водопроводов. Эта территория ограждается, благоустраивается, охраняется. Здесь запрещено проживание и временное нахождение лиц, непосредственно не связанных с работой на водопроводных сооружениях, а также строительство, не связанное с техническими нуждами самого водопровода.

Второй пояс (зона ограничений) включает территорию, непосредственно окружающую источники водоснабжения и их притоки. Во втором поясе запрещается такое использование территории или источников водоснабжения, которое может вызвать качественное или количественное их ухудшение. В пределах второго пояса строительство, уничтожение насаждений, проведение железнодорожных и автотранспортных путей, использование земельных участков и водоемов для сельскохозяйственных нужд, мероприятие по физкультуре, купание и т.п. допускаются только с особого разрешения органов санитарного надзора.

Третий пояс (зона наблюдений) охватывает смежную со вторым поясом территорию, неблагоприятное состояние которой может вызвать распространение инфекционных заболеваний через водопровод. В третьем поясе органы санитарного надзора производят специальный учет инфекционных заболеваний, которые могут распространяться через водопровод, и эпидемиологическое обследование каждого отдельного случая таких заболеваний. Водоохранная зона источника питьевого водоснабжения является особо охраняемой территорией. Ее границы определяются на карте, а границы первого пояса отмечаются в натуре соответствующими знаками (столбы с надписями). Местная администрация обязана оповестить население о границах зоны санитарной охраны и ее режиме. Для обеспечения охраны водных объектов, признанных лечебными, в соответствии с Законом Российской Федерации от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны.

Округ санитарной (горно-санитарной) охраны — особо охраняемая территория, на которой устанавливается особый режим хозяйствования, проживания и природопользования, обеспечивающий защиту и сохранение природных лечебных ресурсов от загрязнения и преждевременного истощения. Для природных лечебных ресурсов, относящихся к недрам, устанавливаются округа горно-санитарной охраны, в остальных случаях округа санитарной охраны.

В составе округа выделяется до трех зон. В первой зоне устанавливается строгий охранительный режим. Здесь запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях, при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. На территории второй зоны запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима охраны осуществляется в первой зоне юридическими и физическими лицами, разрабатывающими и использующими природные лечебные ресурсы на основании лицензии; во второй и третьей зонах — пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами. Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной охраны. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны утверждаются Правительством Российской Федерации для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения и органами исполнительной государственной власти субъектов Федерации для регионального и местного значения.

РАЗДЕЛ 6.

ОХРАНА, КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА, ОТНЕСЕННЫХ К ОБЪЕКТАМ ОХОТЫ, И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ

6.1. Понятие животного мира. Правовые меры охраны животного мира и среды обитания объектов животного мира

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 №52-ФЗ «О животном мире» под животным миром понимаются дикие животные, обитающие в состоянии естественной свободы, постоянно или временно населяющие территорию РФ, а также относящиеся к природным ресурсам континентального шельфа или исключительной экономической зоны РФ.

На основе данной нормы следует выделить общие признаки, характеризующие правовое понятие «животный мир» как объект эколого-правовой охраны. К ним относятся:

- нахождение животных в состоянии естественной свободы, то есть во взаимосвязи с другими элементами природной среды, функционирование их в составе экологических систем;
- объектом эколого-правовой охраны являются дикие животные, т.е. неприрученные, неодомашненные. Объект охраны — все виды диких животных, а не только те, которые являются объектом охоты или рыболовства;
- нахождение данных животных постоянно или временно на территории РФ, континентального шельфа или экономической зоны РФ.

Правовые меры охраны животного мира подразделяются на три группы:

- **охрана среды обитания объектов животного мира;**
- **организация рационального использования животного мира;**
- **сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира.**

Охрана среды обитания животных обеспечивается комплексом правовых норм, включающих нормы земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране атмосферного воздуха и собственно законодательством о животном мире.

Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Это общее правило конкретизируется в законодательстве применительно к отдельным видам и стадиям хозяйственной деятельности.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов и хозяйственных объектов, а также при осуществлении любых видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира.

Перечень данных мероприятий утверждается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Во-вторых, требования по охране среды обитания животных предъявляются и к осуществлению хозяйственной деятельности. В соответствии с Законом «О животном мире» юридические лица и граждане обязаны принимать меры по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов и иной хозяйственной деятельности.

При осуществлении сельскохозяйственных производственных процессов не допускается применение технологий и механизмов, которые вызывают массовую гибель объектов животного мира или изменение среды их обитания.

При производстве полевых сельскохозяйственных работ необходимо использовать технологию, специально оборудованную сельскохозяйственную технику, порядок работ, исключающие возможность гибели животных. Производственные объекты, способные вызвать гибель объектов животного мира, должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение окружающей среды.

Запрещается сброс любых сточных вод и отходов в местах нереста, зимовки и массовых скоплений водных и околоводных животных.

Промышленные и водохозяйственные процессы должны осуществляться на производственных площадках, имеющих специальные ограждения, предотвращающие появление на территории этих площадок диких животных.

На транспортных магистралях необходимо устанавливать специальные предупредительные знаки и знаки ограничения скорости движения транспорта.

Опасные участки транспортных магистралей в местах концентрации объектов животного мира и на путях их миграции ограждаются устройствами со специальными проходами, типы и конструкции которых согласовываются со специально уполномоченными государственными органами по охране и контролю над использованием объектов животного мира и среды их обитания.

При проектировании транспортных магистралей для снижения влияния на объекты животного мира шума движущегося транспорта необходимо устанавливать санитарно-защитные зоны в соответствии с действующими правилами и нормами. Хранение и применение опасных для животного мира и среды его обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболевания и гибели животных, а также ухудшение среды их обитания, законом запрещается.

В-третьих, в интересах охраны среды обитания объектов животного мира допускается установление ограничений прав землепользователей, водопользователей, лесопользователей, пользователей недрами и возложение на них обязанностей по охране среды обитания объектов животного мира. Например, землепользователи при осуществлении ими хозяйственной деятельности обязаны принимать предупредительные меры, обеспечивающие охрану среды обитания животных, в частности, они не должны выжигать траву, кустарник, тревожить животных.

В-четвертых, требования по охране среды обитания животных составляют одну из основных обязанностей пользователей животным миром.

6.2. Государственный надзор в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов

Задачи государственного надзора — выявление, предупреждение и пресечение нарушений требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, установленных Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственный надзор осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению

государственного надзора на территории субъектов Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения (далее — уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, а также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении государственного надзора взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами.

Перечень должностных лиц (государственных охотничьих инспекторов) уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и учреждений, находящихся в его ведении, осуществляющих государственный надзор на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Должностные лица (государственные инспекторы) в пределах своей компетенции и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правами, установленными частью 3 статьи 40 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», соблюдают ограничения и выполняют обязанности, установленные статьями 15 — 18 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора, а также с организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Государственный надзор в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется посредством:

- **проведения плановых и внеплановых документарных и выездных проверок с соблюдением требований, установленных статьями 9 — 13 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;**
- **систематического наблюдения за исполнением требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;**
- **анализа и прогнозирования состояния исполнения требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов при осуществлении деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.**

Государственный надзор в отношении граждан осуществляется должностными лицами (государственными инспекторами) посредством проведения проверок соблюдения гражданами, осуществляющими охоту, требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов при предъявлении служебных удостоверений на основании соответствующего приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, руководителя (заместителя руководителя) ее территориального органа или руководителя (заместителя руководителя) уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При проведении проверок в отношении граждан осуществляются следующие мероприятия:

- рассмотрение документов, подтверждающих право граждан на добычу охотничьих ресурсов (охотничий билет, разрешение на добычу охотничьих ресурсов, разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия, путевка (документ, подтверждающий заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства));
- осмотр орудий охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц, используемых при осуществлении охоты, а также анализ и оценка способов охоты, применяемых при осуществлении охоты, проверка сроков охоты на соответствие срокам охоты, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осмотр отловленных или отстрелянных диких животных, их мяса, пушнины и иной продукции, определяемой в соответствии с Общероссийским классификатором продукции, на соответствие указанным в разрешении на добычу охотничьих ресурсов сведениям;
- проверка соблюдения правил охоты, утвержденных в соответствии с законодательством Российской Федерации, лимитов добычи охотничьих ресурсов и квоты их добычи, нормативов и норм в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (нормативы численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов, нормативы биотехнических мероприятий, нормы допустимой добычи охотничьих ресурсов, нормы пропускной способности охотничьих угодий), требований по использованию орудий охоты (огнестрельное, пневматическое и холодное клинковое оружие, отнесенное к охотничьему оружию в соответствии с Федеральным законом «Об оружии», боеприпасы, капканы и другие устройства, приборы, оборудование), используемых при осуществлении охоты, а также требований к проведению биотехнических и иных мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Сроки и последовательность административных процедур при осуществлении государственного надзора устанавливаются административными регламентами, разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном порядке.

Решения и действия (бездействие) должностных лиц (государственных охотничьих инспекторов), повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя и граждан при проведении проверки, могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Информация о результатах проведенных проверок, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц, размещается на официальных сайтах органов, осуществляющих государственный надзор, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6.3. Мероприятия по мониторингу, воспроизводству и использованию объектов животного мира

Мониторинг животного мира проводится по единой государственной системе в целях своевременного выявления, предупреждения и устранения последствий негативных процессов и явлений для сохранения биологического разнообразия и обеспечения научно обоснованного использования объектов животного мира.

Ведение государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира — это многолетняя политика страны, определенная целым рядом законодательно-нормативных актов, вышедших в 90-е годы прошлого столетия: это Федеральные законы «О животном мире», «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе», Постановления Правительства «О ведении государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира», «О кадастре особо охраняемых природных территорий».

На современном этапе задачи и первоочередные меры по ведению государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира определены законодательно-нормативными актами:

- ФЗ от 24.07. 2009 №209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Приказ Минприроды РФ от 03.08.2010 №335 «Об утверждении Порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта РФ, а также требований к ее составу и структуре»;
- Приказ Минприроды РФ от 23.12.2010 №559 (ред. от 18.06.2012) «Об утверждении Порядка организации внутрихозяйственного охотустройства»;
- Приказ Минприроды РФ от 22.12.2011 №963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира».

Государственный учет, кадастр и мониторинг объектов животного мира должен базироваться на продуманных организационных и методических принципах по разработанным стандартам (ГОСТы, СНИПы).

Согласно законодательно-нормативной базе государственный учет, кадастр и мониторинг на территории РФ осуществляются: для охотничьих видов животных, для видов животных, занесенных в Красные книги РФ и субъектов РФ (редкие и исчезающие виды), а на особо охраняемых природных территориях — всех видов позвоночных животных. Составление схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий и внутрихозяйственное охотустройство, а также создание кадастра особо охраняемых природных территорий при всей специфичности проблемы следует рассматривать как задачу, которая укладывается в рамки государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира.

6.4. Вопросы методологии мониторинга, государственный учет и кадастр животного мира

Государственный учет и кадастр животного мира ведется субъектами РФ, в том числе на особо охраняемых природных территориях регионального значения. На ООПТ федерального значения за эту работу отвечают соответствующие федеральные органы. Создание единых для страны баз данных является компетенцией федеральных органов.

Государственный учет, кадастр и мониторинг животного мира в субъекте Российской Федерации осуществляется:

- для охотничьих видов животных, на всей территории субъекта РФ;
- для редких и исчезающих видов — на всей территории субъекта РФ;
- для всех видов животных — на территории особо охраняемых природных территорий;
- для видов животных — не объектов охоты и не занесенных в Красные книги сбор сведений ограничивается перечнем видов на всей территории субъекта РФ с краткой информацией о состоянии данных видов и среде их обитания.

Объем сбора информации по группе видов животных — не объектов охоты и не занесенных в Красные книги заслуживает особого рассмотрения.

Даже краткая объективная оценка состояния данных видов возможна только по плотности их населения и численности, а состояние среды обитания — по характеристике местообитаний, в которых они встречаются. Следовательно, на всей территории каждого субъекта РФ необходимо проводить не только учет охотничьих животных и видов, занесенных в Красные книги, но и животных, не относящихся к таковым.

Таким образом, государственный учет, кадастр и мониторинг должны осуществляться для всех видов животных (в первую очередь наземных позвоночных), с дальнейшим выделением по приоритетам следующих групп:

- виды, относящиеся к объектам охоты;
- виды, занесенные в Красные книги РФ и субъектов РФ;
- виды, не отнесенные к объектам охоты и не занесенные в Красные книги.

Государственный учет, кадастр и мониторинг животного мира невозможны без создания единой территориальной основы проведения инвентаризации местообитаний. При весьма богатом научном опыте инвентаризации местообитаний животных, современная методология ведения этих работ, включая охотничью таксацию, отсутствует. Используемые методологические приемы устарели и требуют существенной переработки.

Это в первую очередь связано с повсеместным использованием при ведении охотустроительных работ устаревших землеустроительных и лесоустроительных данных, в частности — копируемых из года в год старых картографических материалов.

Современные подходы с применением дистанционных методов в практике охотничьего хозяйства, учетов животных и мониторинга животного мира используются крайне редко и, как правило, носят характер экспериментальных научных разработок. Именно широкое внедрение этого опыта и современных ГИС-технологий в практику кадастровых, учетных, мониторинговых и охотустроительных работ следует считать главной задачей при постановке цели инвентаризации местообитаний животных для кадастра животного мира.

6.5. Работа по созданию территориальных основ для региональных кадастров животного мира

Многолетний опыт разработки территориальных основ для региональных кадастров животного мира показал, что комплекс работ по инвентаризации местообитаний включает три взаимосвязанных направления:

- Разработка регионально-типологической классификации местообитаний животных.
- Создание собственно территориальной основы — специальной карты местообитаний животных.
- Инвентаризация местообитаний животных с расчетом площадей и характеристикой типов местообитаний.

Разработка регионально-типологической классификации местообитаний животных представляет собой первоначальный этап работы не только по инвентаризации местообитаний животных, но и кадастровых работ в целом. Он заключается в разработке иерархической системы территориальных единиц, которая учитывала бы не только типологические, но и региональные особенности территории. Разработанная система классификации должна быть пригодной для применения как в масштабах всей страны, так и на региональном уровне и учитывать не только природные ландшафтные особенности территории, но и степень её антропогенной преобразованности.

Создание территориальной основы — специальной карты местообитаний животных. Карта местообитаний животных имеет совершенно особое значение при проведении любых работ, связанных с инвентаризацией, оценкой, мониторингом и охраной животного мира. Создание такой карты с использованием ГИС-технологий делает её основой кадастровой базы данных по ресурсам животных, обеспечивает хранение и возможность оперативного использования всей заложенной информации для любых целей — от

проведения учетов животных до расчетов ущерба животному миру от хозяйственной деятельности и проектирования особо охраняемых природных территорий.

Инвентаризация местообитаний животных с расчетом площадей и характеристикой типов местообитаний — неотъемлемый раздел любого проекта, дающий представление о состоянии территории, степени её преобразованности и ценности для животного мира.

В настоящее время разработан ряд методов учета животных, опубликованных в виде отдельных методических рекомендаций или научных публикаций. Большинство из них разрабатывались и применялись для решения конкретных задач, не всегда связанных с оценкой ресурсов животных, потому не всегда имели четкие положения о территориальной основе — арене экстраполяции данных, о статистическом аппарате обработки данных, и часто не применимы для учетов животных на больших территориях.

Для совершенствования ведения государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира в регионах РФ необходимы:

- инвентаризация методик учета, их анализ с целью совершенствования для государственного учета животных и кадастровых целей;
- подготовка единых требований для составления или доработки отдельных методик;
- поэтапная подготовка пакета методик для учета отдельных видов или групп видов животных.

Методология учета животных в период миграций, отображение путей и сроков миграций, мест сезонной концентрации — одна из наименее разработанных кадастровых задач. Сведения о миграционных аспектах животного мира необходимы для межрегионального взаимодействия государственных органов и формирования федеральной политики по охране мигрирующих животных. Информация о миграционных моментах экологии животных обязательна во всех проектах ОВОС. Такая информация необходима, в первую очередь, для водоплавающих птиц, видов животных Красной книги, морских млекопитающих.

Ежегодно на территории республики проводится государственный мониторинг основных видов охотничьих животных (копытные, медведь, пушные, боровая и водоплавающая дичь), в том числе: зимний маршрутный учет, весенний учет, утверждаются нормативы проведения, готовится экспликация охотничьих угодий.

Охотничьи хозяйства республики и Бюджетное учреждение «Бурприрода» обеспечиваются бланками ведомостей ЗМУ, необходимой методической литературой, формой отчета по организации и проведению государственного мониторинга, договорами на проведение учетных работ на территории общедоступных охотугодий.

Так, например, в 2013 г. в результате проведенных учетных работ были пройдены более 4-х тысяч маршрутов протяженностью 18230 км.

В весенний период проводился мониторинг состояния популяций и учет численности медведя, сурка, барсука, ондатры и пернатой дичи.

Наряду с мониторингом охотничьих животных в течение года проводился мониторинг объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты, в том числе редких и исчезающих видов животных. Он осуществлялся с привлечением охотничьих хозяйств, охотников, специалистов Службы, методом визуального наблюдения, опросных данных, экспертной оценки, ведомственных и научных данных. Данные мониторинговых наблюдений проанализированы, обобщены в Отчете по мониторингу объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты, Отчете по мониторингу редких и исчезающих видов животных, занесенных в Красную книгу РФ. Полученные данные послужили основанием для формирования Перечня объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты.

6.6. Право пользования объектами животного мира

Субъекты права пользования объектами животного мира — юридические лица, граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

Виды пользования животным миром:

- охота и рыболовство, включая добывание водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;
- пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических и иных целях;
- использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;
- использование объектов животного мира в целях получения продуктов их жизнедеятельности.

Законодательством РФ и субъектов РФ могут быть предусмотрены другие виды пользования животным миром.

Юридические лица осуществляют пользование животным миром на основе лицензии на пользование определенными объектами животного мира в течение срока, оговоренного в этом документе по согласию сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Граждане осуществляют пользование животным миром на основе именных разрешений на добывание определенного количества объектов животного мира в определенном месте или за конкретное время.

Выдает лицензию специально уполномоченный государственный орган на основании решения Правительства РФ или субъекта РФ. Использование объектов животного мира с изъятием их из среды обитания предоставляется за плату, которая устанавливается государственными органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке и пределах, определяемых Правительством РФ.

В систему платежей за пользование животным миром входят: плата за пользование животным миром; штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование животным миром; штрафы за нарушение законодательства РФ о животном мире. Использование объектов животного мира, не включенных в перечень, может осуществляться бесплатно, если оно не связано с получением лицензии или разрешения на пользование животным миром.

Пользователи животным миром имеют право:

- пользоваться объектами животного мира, предоставленными в пользование;
- собственности на добытые объекты животного мира и продукцию, полученную от них;
- реализовывать произведенную продукцию и изделия;
- предъявлять иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение среды их обитания и т.п.

Пользователи животного мира обязаны осуществлять только указанные в лицензии виды пользования животным миром; соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром; применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ; не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира; осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания; проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира; оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира; обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения; применять при пользовании животным миром гуманные способы.

РАЗДЕЛ 7.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСПЕКТОРЫ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Существуют следующие виды государственного экологического надзора:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- федеральный государственный охотничий надзор;
- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Все виды надзорных функций осуществляются специально созданными органами государственного надзора. К таким органам в числе прочих относятся органы государственного охотничьего надзора, органы по надзору в сфере природопользования, все государственные природные заповедники, национальные парки, природные заказники федерального значения и прочие федеральные природоохранные организации.

Государственные инспекторы — это должностные лица, которые являются сотрудниками органов государственного надзора.

Инспекторы призваны следить за соблюдением гражданами и организациями правил охоты, правил нахождения на ООПТ и природоохранного законодательства в принципе.

В своей работе инспекторы руководствуются нормативными актами различного уровня, например:

- ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 28.12.2013);
- ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 №209-ФЗ (ред. от 28.12.2013);
- ФЗ «О животном мире» от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013)

7.1. Государственные природоохранные инспекторы (ООПТ)

Статья 34 Федерального закона от 14.05.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» указывает, что государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков имеют право:

- задерживать на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон граждан, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных граждан в правоохранительные органы;
- производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей граждан;
- изымать у граждан, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства и соответствующие документы.
- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;
- направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушением законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;
- предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников и национальных парков вследствие нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков;
- запрашивать в целях проверки у граждан, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;
- запрашивать и получать информацию и документы, связанные с соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;
- беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора (федерального государственного бюджетного учреждения) о назначении проверки посещать расположенные на особо охраняемых природных территориях здания, помещения, сооружения и иные подобные объекты, проводить их обследования, а также проводить исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;
- выдавать гражданам предписания об устранении выявленных нарушений требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда животным, растениям и окружающей среде, соблюдения режимов особо охраняемых природных территорий.

Государственные инспекторы при исполнении своих служебных обязанностей пользуются также установленными лесным законодательством Российской Федерации правами должностных лиц, осуществляющих государственный лесной надзор (государственных лесных инспекторов).

Государственные инспекторы имеют право при исполнении служебных обязанностей применять специальные средства: наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак. Государственным инспекторам при осуществлении возложенных на них задач и при исполнении служебных обязанностей разрешены хранение, ношение и применение служебного огнестрельного оружия. Государственные инспекторы обеспечиваются бронежилетами и другими средствами индивидуальной защиты.

7.2. Государственные инспекторы по геологическому контролю

Главный государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю и его заместители, старший государственный инспектор Российской Федерации по государственному геологическому надзору, главные государственные инспекторы по государственному геологическому надзору на соответствующих территориях, их заместители и старшие государственные инспекторы по геологическому контролю на соответствующих территориях от имени органа государственного геологического надзора имеют право:

- давать пользователям недр, должностным лицам, ответственным за проведение работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, обязательные для исполнения предписания по устранению нарушений требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- подготавливать представления о приостановлении всех видов работ по геологическому изучению недр, если они проводятся с нарушением требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением недр, направлять указанные представления в Федеральное агентство по недропользованию для принятия соответствующих решений;
- уведомлять в письменной форме пользователя недр и орган, предоставивший ему лицензию на пользование участком недр, о результатах проверки, выявленных нарушениях требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а при необходимости вносить предложения о приостановлении, ограничении или прекращении права пользования недрами;
- прекращать в установленном порядке самовольное пользование недрами и застройку площадей залегания полезных ископаемых;
- рассматривать дела об административных правонарушениях в области недропользования, применять штрафные санкции в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- передавать в случае необходимости материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении установленного законодательством Российской Федерации порядка ведения работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, в компетентные органы для рассмотрения вопроса о привлечении таких лиц к уголовной ответственности;
- привлекать с согласия руководителей организаций специалистов для участия в работе органов государственного геологического надзора.

Государственные инспекторы, осуществляющие государственный геологический контроль, имеют право:

- проверять в установленном порядке соблюдение требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, при выполнении работ по геологическому изучению и использованию недр, а также документы, являющиеся объектом мероприятий по контролю и относящиеся к предмету проверки;
- посещать для проведения проверок в установленном законодательством Российской Федерации порядке организации независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, осуществляющие геологическое изучение и использование недр, за исключением военных, оборонных и других режимных объектов, порядок посещения которых государственными инспекторами, осуществляющими государственный

- геологический контроль, определяется совместно Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и соответствующими федеральными органами исполнительной власти;
- давать пользователям недр обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений при проведении работ по геологическому изучению, использованию и охране недр, а также по соблюдению условий лицензии на пользование участками недр;
 - проводить необходимые расследования, организовывать в установленном порядке проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок по вопросам государственного геологического надзора.

Органы контрольно-надзорной деятельности являются институтами государства, которые, реализуя свои полномочия на основе взаимодействия, добиваются решения важной задачи — повышения эффективности недропользования. Это достигается путем обеспечения соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

7.3. Задачи инспекторов по охране окружающей среды по обеспечению исполнения природоохранного законодательства

Государственный инспектор по охране окружающей среды при подозрении, что гражданин совершил правонарушение, в качестве мер обеспечения, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, может применять: доставку, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов.

Согласно закону государственный инспектор должен составить протокол в присутствии двух понятых.

В протоколе:

- указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице;
- делается запись о применении фото — и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото — и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятными. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Копия протокола вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе. Если государственные инспекторы осуществляли доставку, осмотр, изъятие вещей и документов, в этом случае составляется один документ, куда вносятся все проведенные меры обеспечения.

Доставление — принудительное препровождение физического лица, судна и других орудий совершения административного правонарушения в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), помещение органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

Досмотр транспортного средства любого вида, то есть обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется в присутствии двух понятых.

При изъятии документов изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе.

В случае невозможности изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

При необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Изъятое огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел. Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

РАЗДЕЛ 8.

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

В настоящее время в Российской Федерации сформирована система законодательных актов, регулирующих государственный экологический контроль. **На федеральном уровне** это Конституция РФ, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные приказы, распоряжения, инструкции и методики, регламентирующие отношения в области государственного экологического контроля. Законодательными, нормативно-правовыми актами определены специально уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации в сфере государственного экологического контроля.

На региональном уровне это Конституция (устав) субъекта РФ; законы и нормативно-правовые акты субъекта РФ, которые отражают региональные особенности в зависимости от состояния природно-ресурсного потенциала. Законами и нормативно-правовыми актами также определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области государственного экологического контроля и охраны окружающей среды.

Большое значение для взаимодействия государства и субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного экологического надзора имеет Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон №294-ФЗ). Закон устанавливает такие требования для проведения государственного экологического надзора, как периодичность, основания и сроки его проведения, необходимость согласования проверок с прокуратурой и другие, что влечет за собой демократизацию экологического надзора. Но при этом реализация положений Федерального закона №294-ФЗ приводит на практике к таким проявлениям, что позволяет юридическим лицам избегать надзорных мероприятий путем ликвидации либо реорганизации или образования новых юридических лиц. Так как в соответствии с Федеральным законом №294-ФЗ основанием для включения плановой проверки в ежегодный график является истечение трех лет со дня либо государственной регистрации юридического лица, либо окончания проведения последней плановой проверки. Кроме того, в случае изменения, например, наименования предприятия в условиях неизменности утвержденных Минприроды России списков поднадзорных субъектов хозяйственной и иной деятельности, данное предприятие не попадет в план проверок даже через 3 года. В настоящее время проверить опасный производственный объект можно согласно закону один раз в три года, для внеплановой проверки требуется основание и согласование с прокуратурой. Возможно, необходимо в законодательном порядке предусмотреть для опасных производств осуществление непрерывного контроля.

Дальнейшего совершенствования требует система привлечения к ответственности за нарушение законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Размеры штрафных санкций, предусмотренные КоАП, не сопоставимы с размерами ущерба, возникающего в результате причинения вреда природным компонентам и окружающей среде. Возникает необходимость введения в него дополнительных статей за экологические правонарушения, в частности, нарушение условий запланированных и реализуемых мероприятий, предусмотренных планами по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, при поиске, разведке и эксплуатации

нефтяных месторождений, добыче, перевозке, хранении, переработке нефти и нефтепродуктов. До настоящего времени остается неурегулированным вопрос ликвидации накопленного экологического вреда, который требует принятия соответствующего нормативного правового акта.

Актуален вопрос развития таких видов контроля как производственный и общественный, а также восстановления муниципального экологического контроля. Необходимо законодательно наделить дополнительными правами производственный экологический контроль, который осуществляется инженерами или службами по охране природы на предприятиях.

В настоящее время порядок производственного контроля на законодательном уровне четко не регламентирован, в связи с чем возникает необходимость внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации.

Правительством РФ ведется определенная работа по совершенствованию государственного надзора в области обращения с отходами. Так, в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16.08.2013 №712 «О порядке проведения паспортизации отходов I-IV классов опасности» находится в процессе доработки проект Приказа Минприроды России «Об утверждении порядка отнесения отходов I-IV классов опасности к конкретному классу опасности».

Платежи за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия относятся к фискальным сборам за право осуществления какой-либо деятельности, в частности, за право загрязнять окружающую среду (Определение Конституционного Суда Российской Федерации №284-О от 10.12.2002). Платежи носят компенсационный характер, но они не обеспечивают рекультивацию земель, занятых под свалками. Необходимо введение специальных налоговых льгот, затрагивающих деятельность по обращению с отходами и вторичными ресурсами.

На региональном уровне возможно введение льгот по налогу на землю и налогу на прибыль (в той части, которая подлежит зачислению в местный бюджет). Льготы устанавливаются местными нормативными актами, если таковые имеются. С учетом того, что индустрия переработки вторичных ресурсов достаточно капиталоемкая отрасль, льготы, предусмотренные для субъектов малого предпринимательства, недостаточно эффективны. В частности, согласно главе 26.2 Налогового кодекса субъектами малого предпринимательства, при определенных условиях, может быть использована упрощенная система налогообложения.

В границах Байкальской природной территории находится 551 предприятие, подлежащее федеральному экологическому надзору, из них в Центральной экологической зоне — 171, в Зоне атмосферного влияния 101, в Буферной экологической зоне — 279 предприятий. Всего с учетом объектов, подлежащих региональному экологическому надзору, насчитывается 2821 учётная единица экологического надзора, в том числе в Республике Бурятия — 1459, в Иркутской области — 767, в Забайкальском крае — 595.

В 2013 г. на территории БПТ в результате федерального государственного экологического надзора было проведено 727 проверок (в 2012 г. — 416 проверок) по соблюдению природоохранного законодательства (Гос. доклад ..., 2013 г.), в том числе:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр — 116 (в 2012 г. — 62);
- государственный земельный надзор — 124 (в 2012 г. — 71);
- государственный надзор в области обращения с отходами — 184 (в 2012 г. — 109);
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха — 132 (в 2012 г. — 74);
- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов — 126 (в 2012 г. — 68);
- федеральный государственный лесной надзор на землях ООПТ — 23 (в 2012 г. — 11);

- государственный надзор за воспроизводством и использованием объектов животного мира на землях ООПТ — 3;
- **государственный надзор за функционированием ООПТ — 19 (в 2012 г. — 21).**

В результате проверок в 2013 г. было выявлено 619 правонарушений (в 2012 г. — 385). На 496 нарушений выдано предписаний и наложено административных штрафов в общей сумме 12 002,8 тыс. руб. (в 2012 г. — 6 931 тыс. руб.), уплачено 6 576,6 тыс. руб. (в 2012 г. — 4 132 тыс. руб.). К административной ответственности привлечено 237 лиц (в 2012 г. — 186).

В 2013 г. на территории БПТ в результате регионального государственного экологического надзора было проведено 639 проверок (в 2012 г. — 794) по соблюдению природоохранного законодательства. В результате проверок в 2013 г. выявлено 599 правонарушений (в 2012 г. — 1 144). На 401 нарушение выданы предписания и наложено административных штрафов в общей сумме 10 214 тыс. руб. (в 2012 г. — 9 075 тыс. руб.), уплачено 5 183 тыс. руб. (в 2012 г. — 5 083 тыс. руб.). К административной ответственности привлечено 485 лиц (в 2012 г. — 765).

Издатель: ООО «Издательский дом «ЭКОС»
670000, г. Улан-Удэ, ул. Каландаришвили, д. 23, оф. 20, 24, 26
тел.: 8(3012)21-48-89, 21-85-65
e-mail:ekospress@yandex.ru

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии «Домино».
Адрес: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 54а.



UNDP-GEF project
"Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



The intellectual property rights belong to UNOPS and UNDP, the information should not be used by a third party before consulting with the project.



UNDP-GEF project
"Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



The intellectual property rights belong to UNOPS and UNDP, the information should not be used by a third party before consulting with the project.