

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «С заботой о Байкале. Три года
поручениям Президента России по сохранению озера Байкал»

21 сентября 2022 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Координационного совета при Общественной палате по экологическому благополучию проведен круглый стол на тему «С заботой о Байкале. Три года поручениям Президента России по сохранению озера Байкал» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, проектного офиса федерального проекта «Сохранение озера Байкал» национального проекта «Экология», общества с ограниченной ответственностью «Центр развития Байкальского региона» (далее – ООО «БАЙКАЛ.ЦЕНТР»), федерального государственного бюджетного учреждения «Сибирское отделение Российской академии наук» (далее также – СО РАН), экологических общественных организаций, научного и экспертного сообщества.

В ходе круглого стола участники обсудили промежуточные результаты и ход исполнения поручений Президента Российской Федерации, данных им в сентябре 2019 года по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению (перечень поручений Президента Российской Федерации от 12 сентября 2019 года № Пр-1818¹, далее – Перечень поручений № Пр-1818), а также вопросы текущего состояния озера Байкал и прилегающих территорий.

Озеро Байкал признано самым древним и глубоким озером планеты, в котором хранится примерно 20% всех мировых запасов пресной воды.

¹ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524>

В декабре 1996 года по решению² 20-й сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО озеро Байкал³ включено в Список всемирного наследия⁴.

Высокая социальная значимость сохранения и обеспечения экологического благополучия Байкальской природной территории как уникальной экологической системы Российской Федерации подчеркивается специальным государственным регулированием соответствующей сферы.

Так, правовые основы охраны озера Байкал определены в Федеральном законе от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ). В отношении Байкальской природной территории, включающей в себя озеро Байкал, водоохранную зону, прилегающую к озеру Байкал, его водосборную площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающую к озеру Байкал территорию шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него, установлен особый правовой режим хозяйственной и иной деятельности, запрещающий или ограничивающий виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал.

В целях обеспечения эффективной охраны озера Байкал и устойчивого развития Байкальской природной территории был разработан и утвержден ряд документов стратегического планирования.

Так, в рамках национального проекта «Экология»⁵ реализуется федеральный проект «Сохранение озера Байкал», целями которого являются сохранение и восстановление биоресурсного потенциала и биологического разнообразия водных объектов Байкальской природной территории, снижение антропогенной нагрузки на экосистему озера Байкал, охват площади Байкальской природной территории государственным экологическим

² <http://whc.unesco.org/en/sessions/20COM/decisions/>

³ <https://whc.unesco.org/en/list/754>

⁴ <https://whc.unesco.org/en/list/>

⁵ https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

мониторингом, сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты Байкальской природной территории.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона № 94-ФЗ в целях координации и согласования действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края по реализации государственной политики в области охраны озера Байкал, в том числе в отношении обеспечения статуса озера Байкал как участка всемирного природного наследия, приказом Минприроды России от 25 апреля 2007 года № 114 (зарегистрирован в Минюсте России 23 мая 2007 года, регистрационный № 9532) была образована Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал.

Президент Российской Федерации неоднократно отмечал, что сбережение озера Байкал для нынешних и будущих поколений является несомненным государственным приоритетом⁶.

В сентябре 2019 года по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому состоянию Президент Российской Федерации утвердил Перечень поручений № Пр-1818, направленный на принятие системных мер по охране Байкальской природной территории и предусматривающий, в том числе:

- оценку деятельности Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, меры по повышению эффективности ее работы, включая целесообразность определения председателем Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1);

- организацию работы контрольно-надзорных органов на Байкальской природной территории по принципу осуществления на ней деятельности одним территориальным подразделением (подпункт «в» пункта 1);

- завершение формирования механизмов осуществления государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал, обеспечивающего прогнозирование изменений состояния

⁶ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55292>

окружающей среды, и совершенствование методики расчета охвата площади Байкальской природной территории государственным экологическим мониторингом и его подсистемами, исходя из достаточности наблюдательных пунктов и проводимого сбора данных (измерений), а также мониторинга водных животных и растений озера Байкал (подпункт «а» пункта 2);

– утверждение порядка предупреждения и реагирования на риски нарушения экологической системы озера Байкал (подпункт «б» пункта 2);

– разработку интегрированных показателей охраны уникальной экологической системы озера Байкал и её состояния с использованием государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (подпункт «в» пункта 2);

– обеспечение проведения регулярного анализа количества запасов и промысловой нагрузки водных биологических ресурсов озера Байкал, а также оценки результатов их воспроизводства (подпункт «г» пункта 2);

– оценку потенциального воздействия туризма и туристской деятельности на Байкальской природной территории и внесение изменений в программные документы и правовые акты в данной сфере, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение поступления налоговых и других обязательных платежей от указанной деятельности в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (пункт 4);

– включение в реестр объектов накопленного вреда окружающей среде исчерпывающего перечня таких объектов на Байкальской природной территории, включая подвергшиеся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал (пункт 5).

Исполнение указанных поручений должно было быть осуществлено в течение 2020 года.

В ходе мероприятия представители проектного офиса федерального проекта «Сохранение озера Байкал» проинформировали о ходе реализации Перечня поручений № Пр-1818.

Так, деятельность Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал была признана неэффективной, в связи с чем постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 года № 627 образована *Правительственная комиссия* по вопросам охраны озера Байкал (далее – Правительственная комиссия), возглавляемая Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Абрамченко В.В., и утверждено положение о ней. Правительственная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области при решении задач охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного природного наследия.

Также в настоящее время продолжается работа по созданию системы государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал. Разработанный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал»⁷ находится на завершающей стадии межведомственного согласования. Его принятие планируется в 2023 году. В проектируемом документе предусмотрено размещение результатов государственного мониторинга и экологического контроля на геопортале «Экологический мониторинг озера Байкал» (<http://www.baikalake.ru>). Предполагается, что с учетом данных, содержащихся на указанном геопортале, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией должны будут обеспечивать:

– оперативную оценку состояния компонентов природной среды уникальной экологической системы озера Байкал;

⁷ Указанный проект постановления 6 июня 2022 года размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов для публичного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/p/128307>).

- выпуск экстренной информации о необходимости снижения негативного воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал природных и (или) антропогенных факторов;
- прогнозирование изменений уникальной экологической системы озера Байкал под воздействием природных и (или) антропогенных факторов;
- выработку предложений о предотвращении негативного воздействия на компоненты природной среды уникальной экологической системы озера Байкал.

Финальным аккордом в выстраивании системы государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал, по информации представителя проектного офиса федерального проекта «Сохранение озера Байкал», является разработка интегральных показателей антропогенного воздействия и состояния окружающей среды озера Байкал. Соответствующие исследования в настоящее время осуществляются Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова⁸.

Однако участники круглого стола выразили опасения, что, исходя из целей и предполагаемых результатов указанной выше научно-исследовательской работы, направленной на разработку интегрированной оценки антропогенного воздействия и состояния окружающей среды озера Байкал, представляется невозможным в полной мере обеспечить исполнение подпунктов «а» – «в» пункта 2 Перечня поручений № Пр-1818, ввиду отсутствия индикаторов и интегральных показателей состояния *непосредственно* экосистемы озера Байкал, позволяющих принимать обоснованные решение по охране озера Байкал, а также оперативно реагировать на риски нарушения состояния озера Байкал. Участники мероприятия отметили значительный вклад СО РАН в изучение состояния и динамики изменений уникальной экологической системы озера Байкал, а также серьезную научную базу по вопросам охраны озера Байкал ЛИН СО РАН⁹. В связи с этим в целях обеспечения надлежащего исполнения подпунктов «а» – «в»

⁸ <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=1590410050521000012>

⁹ Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Лимнологический институт Сибирского отделения Российской академии наук (<http://lin.irk.ru/>).

пункта 2 Перечня поручений № Пр-1818 предлагается рассмотреть возможность при непосредственном участии СО РАН и ЛИИ СО РАН проведения научно-исследовательской работы, направленной на *разработку ключевых показателей состояния прибрежных территорий озера Байкал, интегрированных показателей охраны уникальной экосистемы озера Байкал, а также порядка предупреждения и реагирования на риски нарушения экосистемы озера Байкал с последующей интеграцией полученных результатов в систему государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал.*

Также, по информации представителя проектного офиса федерального проекта «Сохранение озера Байкал», выполнены работы по оценке достаточности и соответствия нормативам систем водоотведения населенных пунктов Байкальской природной территории, и *подготовлен план строительства, модернизации и реконструкции очистных сооружений* (подпункты «е» и «ж» пункта 2 Перечня поручений № Пр-1818).

Представитель проектного офиса федерального проекта «Сохранение озера Байкал» отметил сложности при выполнении в установленные сроки отдельных задач по охране озера Байкал, обозначенных Президентом Российской Федерации, в частности по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат». Вместе с тем выразили уверенность, что реализация практически всех пунктов Перечня поручений № Пр-1818 будет завершена в 2024 году.

Представители ООО «БАЙКАЛ.ЦЕНТР»¹⁰ проинформировали участников круглого стола о реализации проекта комплексного развития города Байкальска¹¹, включая бывшую промышленную площадку ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», который был разработан во исполнение пункта 3 Перечня поручений № Пр-1818 и сформирован в формате стратегического мастер-плана¹², отражающего видение города Байкальска до 2030 и 2040 годов и призванного обеспечить новый вектор его развития,

¹⁰ <https://baikal.center/>

¹¹ <https://байкальск.рф/>

¹² <https://план.байкальск.рф/>

повышение качества жизни и благосостояния горожан, создание современной экономики, повышение инвестиционной и туристической привлекательности, а также сохранение уникальной экологии территории.

Оценивая результаты исполнения поручений Президента Российской Федерации по принятию системных мер для охраны озера Байкал, участники мероприятия сошлись во мнении, что спустя три года ключевые пункты Перечня поручений № Пр-1818, к сожалению, остались невыполненными, в то время как, по оценкам экспертов, принявших участие в круглом столе, состояние озера Байкал продолжает заметно ухудшаться.

Одной из ключевых проблем, оказывающих существенное влияние на состояние экосистемы озера Байкал, по мнению экспертов, является развитие туризма на Байкальской природной территории. Имеющихся объектов туристской инфраструктуры в настоящее время не хватает для комфортного пребывания туристов, в связи с чем значительное их количество размещается в кемпингах (автокемпингах) на необорудованных берегах озера, передвигается вне экологических троп, оказывая тем самым существенное антропогенное воздействие на окружающую среду. Кроме того, развитие неконтролируемого туризма в ряде случаев приводит к незаконной застройке береговой зоны озера объектами размещения отдыхающих (в том числе относящимся к объектам индивидуального жилищного строительства). Отходы жизнедеятельности туристов создают поток неочищенных сточных вод, приводящих к загрязнению и эвтрофикации водоема, росту зеленых и сине-зеленых водорослей как на поверхности, так и в донной части озера.

Также экспертами была отмечена проблема, связанная с увеличением количества эксплуатируемого на озере Байкал водного транспорта наряду с отсутствием инфраструктуры по приёму и очистке льяльных и подсланевых вод, что приводит к нарастанию проблемы загрязнения озера Байкал с судов.

Представители СО РАН отметили, что высокая концентрация антропогенных объектов, например, на Южном Байкале, близко расположенных к озеру, требует рассмотрения альтернативных вариантов водоотведения. В связи

с этим было высказано предложение о целесообразности централизации стоков от населенных пунктов вблизи озера Байкал и выведения их за пределы Байкальской природной территории, чтобы полностью исключить загрязнение водоема недостаточно очищенными стоками, а также обеспечить очистку сточных вод до уровня установленных нормативов¹³.

Участники мероприятия также отметили необходимость усовершенствования государственного управления и правового регулирования организации туризма на Байкальской природной территории, принятия всех доступных мер по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду при прогнозируемом возрастающем туристическом потенциале региона, а также создания соответствующей требованиям экологической безопасности инфраструктуры туризма (включая инженерную, коммунальную, а также инфраструктуру по приему и обработке льяльных и подсланевых вод) с учетом основных требований обеспечения экологического благополучия данной территории и недопущения развития нерегулируемого туристического потока.

Необходимо отметить, что меры защиты озера от антропогенного воздействия, вопросы строительства и реконструкции очистных сооружений, а также развития туризма на Байкальской природной территории обсуждались в августе 2022 года в ходе очередного заседания Правительственной комиссии¹⁴. По итогам указанного заседания Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Абрамченко В.В. поручила уполномоченным органам и организациям¹⁵:

– проработать вопрос возможности применения на Байкальской природной территории технологической схемы очистки сточных вод, позволяющей осуществлять сброс сточных вод в промежуточные искусственные водоёмы (срок – 1 сентября 2022 года);

¹³ Приказ Минприроды России от 21 февраля 2020 года № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (зарегистрировано в Минюсте России 23 апреля 2020 года, регистрационный № 58181).

¹⁴ <http://government.ru/news/46088/>

¹⁵ <http://government.ru/news/46167/>

- проработать вопрос альтернативного варианта канализования и очистки стоков Южного Байкала с очисткой образующихся стоков в населённых пунктах и на туристических объектах до общероссийских нормативов и их направлением посредством коллектора за пределы;
- разработать план мероприятий («дорожную карту») по системному развитию экологического туризма на Байкальской природной территории с учётом минимизации и перераспределения антропогенной нагрузки на данную территорию (срок – 1 ноября 2022 года);
- обеспечить проведение научных исследований воздействия туристической деятельности на окружающую среду Байкальской природной территории (срок – 1 октября 2023 года);
- проработать вопрос о формировании отдельного федерального проекта «Развитие туристической и обеспечивающей инфраструктуры озера Байкал».

В свете изложенного важным представляется обеспечить безусловное выполнение указанных выше поручений Правительственной комиссии в установленные сроки, уделив при этом особое внимание вопросам оценки рекреационного потенциала Байкальской природной территории, совершенствования нормативной правовой базы в части регулирования туристической деятельности на Байкальской природной территории и предотвращения роста нерегулируемого туристического потока.

Отдельно представляется необходимым проработать вопрос о правовом регулировании индивидуального жилищного строительства на Байкальской природной территории и особенно в водоохранной зоне озера Байкал с учетом соблюдения требований части 16 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации, а также организовать в 2023 году работу по внесению изменений в генеральные планы поселений, городских округов, правила землепользования и застройки территорий, расположенных на Байкальской природной территории, предусматривающих ограничение по застройке водоохранной зоны озера Байкал, в целях недопущения его загрязнения сточными водами.

Как отметили эксперты в ходе мероприятия, одной из причин эвтрофикации озера Байкал является высокое содержание в сточных водах фосфоросодержащих соединений в результате широкого использования на Байкальской природной территории синтетических моющих и водосмягчающих средств, которые при попадании в водоем служат питательной средой для бурного развития сине-зеленых водорослей. В связи с этим становится невозможным использование эвтрофицированных участков озера Байкал в хозяйственной деятельности (питьевое водоснабжение, рекреационные цели).

В связи с изложенным участники круглого стола считают целесообразным проработать вопрос о введении законодательного ограничения использования на Байкальской природной территории фосфоросодержащих синтетических моющих средств¹⁶.

В ходе мероприятия участники также обсудили вопросы загрязнения озера Байкал продуктами распада различных бытовых упаковочных материалов и полимерных рыболовных снастей.

Согласно данным, полученным в результате научных исследований последних лет¹⁷, наблюдается высокий уровень загрязнения микропластиком вод озера Байкал и этот уровень ежегодно растет. Так, средняя концентрация частиц микропластика (размером от 300 мкм до 5 мм) в поверхностных водах озера Байкал в 2019 году была отмечена на уровне 42 тысячи частиц на кв. км, а уже в 2021 году – 62 тысячи частиц на кв. км водной поверхности. Основная доля части микропластика в поверхностных водах озера Байкал приходится на его южную более густо населенную часть. Выброшенные туристами и жителями прибрежных населенных пунктов бытовые отходы (полиэтиленовые пакеты, сумки, одноразовая пластиковая посуда, столовые приборы и др.), а также

¹⁶ 11 ноября 2021 года депутатами Кобылкиным Д.Н., Будуевым Н.Р., Валуевым Н.С. и Теном С.Ю. на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 16493-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал», направленный на снижение антропогенного воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал и борьбу с процессами эвтрофикации в результате избыточного поступления фосфоросодержащих соединений (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/16493-8>). 2 февраля 2022 года указанный законопроект снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

¹⁷ <https://www.msu.ru/press/smiaboutmsu/chem-zagryaznen-baykal.html>

полимерные рыболовные снасти попадают в озеро Байкал и накапливаются в нем. По оценке общественных экспертов, в связи с прогнозируемым увеличением внутреннего туристического потока, а также отсутствием механизмов утилизации пластика, загрязнение берегов Байкала и его притоков пластикосодержащими отходами будет только возрастать. При этом важно понимать, что рост концентрации микропластика губителен для экосистемы озера Байкал, обитающих там эндемиков и для здоровья человека.

Учитывая изложенное, участники мероприятия выразили поддержку находящемуся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекту федерального закона № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал», предусматривающему введение ограничения или полного запрета оборота «одноразовых» пластиковых изделий и направленного на снижение загрязнения озера Байкал, его водотоков и почвы прибрежных территорий в центральной и буферной экологических зонах Байкальской природной территории пластиком и микропластиком¹⁸.

Серьезную угрозу уникальной экологической системе озера Байкал создают объекты накопленного вреда окружающей среде, в первую очередь шламохранилища ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат». При этом, по информации участников круглого стола, на Байкальской природной территории находится значительное количество иных подобных объектов, не включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде¹⁹. Учитывая существенную опасность влияния объектов накопленного вреда на окружающую среду, представляется необходимым обеспечить в 2023 году выявление, инвентаризацию и оценку экологической опасности объектов накопленного вреда окружающей среде на Байкальской природной территории, результаты представить в Правительственную комиссию

¹⁸ Законопроект № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал» внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 29 июня 2022 года группой депутатов (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/154856-8>).

¹⁹ https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/likvidatsiya_nakoplenogo_vreda_okruzhayushchey_srede/

по вопросам охраны озера Байкал для последующего включения таких объектов в соответствующие федеральные проекты национального проекта «Экология».

Необходимо отметить, что вопросы охраны уникальной экологической системы озера Байкал находятся в постоянном поле зрения Общественной палаты и Координационного совета при Общественной палате по экологическому благополучию.

Так, в декабре 2020 года в Общественной палате состоялись общественные слушания, в ходе которых участники обсудили проблему влияния регулирования уровня воды в озере Байкал на состояние его экосистемы и прибрежных территорий, а также обеспечение учета мнения граждан, проживающих в зоне Байкальской природной территории, при принятии управленческих решений по реализации положений законодательства Российской Федерации в сфере охраны озера Байкал. По итогам указанных общественных слушаний был сформулирован ряд рекомендаций в адрес уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁰.

Участники мероприятия отметили, что данные ранее рекомендации в части выработки и реализации комплекса мер, направленных на климатическую адаптацию городской застройки, водохозяйственной и энергетической инфраструктур в целях создания условий снижения негативного воздействия на экосистему озера Байкал и защиты населения от стихийных бедствий (в том числе регулирование застройки Ангарской поймы и модификация водозаборов Иркутской ГЭС), по-прежнему не теряют своей актуальности. В связи с чем представляется целесообразным вернуться к реализации мер по снятию физических ограничений на варьирование пропуска воды через Иркутскую ГЭС в диапазоне и сезонной динамике близким к природному режиму колебаний уровня воды в озере Байкал.

Обоснованные опасения экспертов также вызывают планы Монголии по строительству гидротехнических сооружений на реке Селенге (и ее притоке реке

²⁰ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-baykal28042021.pdf>

Эгийн-гол), являющейся крупнейшим притоком озера Байкал. Согласно данным официального сайта Федерального агентства водных ресурсов, указанные вопросы продолжают оставаться актуальными в диалоге Российской Федерации и Монголии²¹. В связи с этим участники мероприятия предложили рассмотреть возможность в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод²² инициировать проведение мониторинга, направленного на определение концентраций загрязняющих веществ в воде р. Селенги и её притоках, с целью выявления основных источников поступления загрязняющих веществ и последующей выработки мер по сокращению трансграничных переносов загрязняющих веществ. Также предлагается проработать вопрос об обращении в Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия (Комитет всемирного наследия)²³ с выражением обеспокоенности в связи с планируемым Монголией строительством гидротехнических сооружений на реке Селенге (и ее притоке реке Эгийн-гол) и необходимости обеспечения участия представителей Российской Федерации в работе по оценке воздействия проекта указанного строительства на состояние уникального объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал».

С учетом системного негативного воздействия на озеро Байкал различных видов социально-экономической деятельности, в первую очередь туризма, развития инфраструктуры путем строительства новых портов и аэропортов, трубопроводов, строительства фактически нового города Байкальска, остро встает вопрос о системной оценке долговременных экологических последствий, их предотвращения и минимизации от планируемой хозяйственной деятельности и реализации проектов.

²¹ https://voda.gov.ru/press-tsenter/news/federalnye/558566/?sphrase_id=141578

²² Заключено в г. Улан-Баторе 11 февраля 1995 года.

²³ Статьи 8 – 14 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16 ноября 1972 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 9 марта 1988 года № 8595-XI).

Эффективным инструментом для выполнения этой задачи, по мнению общественных экспертов, мог бы стать механизм стратегической экологической оценки, широко применяемый в настоящее время для анализа и совершенствования планов и программ в рамках реализации Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте²⁴.

Необходимо отметить, что вопросы правового регулирования проведения стратегической экологической оценки обсуждались в Общественной палате в декабре 2021 года. Тогда общественные эксперты отметили, что принятые в Российской Федерации документы стратегического планирования уже содержат предпосылки для внедрения стратегической экологической оценки и необходимо лишь завершить работу по созданию нормативно-правовой базы для внедрения стратегической экологической оценки и нормативного закрепления механизма её проведения²⁵.

В настоящее время Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет разработку национального стандарта «Охрана окружающей среды. Биологическое разнообразие. Организация и порядок проведения стратегической экологической оценки»²⁶. Принятие указанного национального стандарта, согласно данным участников мероприятия, планируется в 2023 году.

С учетом изложенного важными представляются также законодательное закрепление условий проведения стратегической экологической оценки и установление обязательного характера применения указанного выше разрабатываемого национального стандарта.

Очевидным представляется, что экологические и социальные проблемы Байкальской природной территории носят межотраслевой и межведомственный характер, в связи с чем их решение требует консолидации усилий различных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

²⁴ Заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 года. Документ вступил в силу 10 сентября 1997 года.

²⁵ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekom-baikal-09062022.pdf>

²⁶ <https://fgis.gost.ru/share/page/rsprs/nds-details?uuid=6a15b473-5a83-41e7-9c53-78d72ec2ea4b>

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, научного и экспертного сообщества и граждан.

В связи с этим предлагается рассмотреть возможность включения в состав Правительственной комиссии²⁷ представителей ведущих российских общественных экологических и научных организаций (по согласованию). Одновременно в целях обеспечения координации деятельности органов власти по вопросам совершенствования нормативно-правового регулирования в области охраны озера Байкал²⁸ предлагается расширить полномочия Правительственной комиссии, предусмотреть обязательное рассмотрение на её заседаниях всех законодательных инициатив, связанных с развитием Байкальской природной территории и охраны уникальной системы озера Байкал, включая подготовку заключений на соответствующие проекты нормативных правовых актов.

Признавая общегосударственное стратегическое значение озера Байкал, в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического развития Байкальской природной территории участники мероприятия предложили рассмотреть вопрос о выделении Байкальской природной территории в отдельную федеральную территорию²⁹, установив особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности в её границах.

По мнению ряда экспертов, основными причинами низкого исполнения поручений Президента Российской Федерации в части обеспечения охраны озера Байкал является низкая эффективность системы государственного управления на Байкальской природной территории и закрытость органов власти всех уровней от общественности и экспертного сообщества при принятии ими решений по охране озера Байкал и социально-экономическому развитию Байкальской природной территории³⁰.

²⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 года № 2021-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал».

²⁸ Подпункт «б» пункта 3 Положения о Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 года № 627.

²⁹ Часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации.

³⁰ Ранее указанные вопросы обсуждались экспертным сообществом в Общественной палате Российской Федерации в декабре 2021 года в ходе круглого стола на тему «Стратегическая экологическая оценка

В связи с этим в целях обеспечения эффективного исполнения Перечня поручений № Пр-1818 представляется целесообразным вовлечение широкого круга профессионального и экспертного сообществ в решение вопросов сохранения уникального природного объекта озера Байкал. В указанных целях важным представляется проведение публичных обсуждений отчетов и докладов Правительственной комиссии, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по вопросам охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного природного наследия. Также представляется необходимым проведение Правительственной комиссией публичных обсуждений состояния выполнения обязательств в сфере охраны озера Байкал как объекта природного наследия ЮНЕСКО и проекта ежегодного государственного доклада «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране» с приглашением заинтересованных экспертов, общественности и средств массовой информации.

Учитывая изложенное, по итогам прошедшего мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Включения в состав Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал представителей ведущих российских общественных экологических и научных организаций (по согласованию).

2. Расширения полномочий Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, предусмотрев:

– обязательное рассмотрение на её заседаниях всех законодательных инициатив, связанных с развитием Байкальской природной территории и охраны уникальной системы озера Байкал, включая подготовку заключений на соответствующие проекты нормативных правовых актов;

– проведение публичных обсуждений состояния выполнения обязательств в сфере охраны озера Байкал как объекта природного наследия ЮНЕСКО и проекта ежегодного государственного доклада «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране» с приглашением заинтересованных экспертов, общественности и средств массовой информации.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Ускорить принятие проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал»³¹.

2. Проработать вопрос о введении законодательного ограничения использования на Байкальской природной территории фосфоросодержащих синтетических моющих средств.

3. Разработать проект нормативного правового акта, определяющего условия проведения стратегической экологической оценки и устанавливающего обязательный характер применения разрабатываемого Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии национального стандарта «Охрана окружающей среды. Биологическое разнообразие. Организация и порядок проведения стратегической экологической оценки»³².

4. Проработать вопрос о выделении Байкальской природной территории в отдельную федеральную территорию с установлением особенностей организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности в её границах.

Правительству Российской Федерации, Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству водных ресурсов совместно с высшими должностными лицами Республики Бурятия и Иркутской области рассмотреть возможность проработки вопроса об

³¹ <http://regulation.gov.ru/p/128307>

³² <https://fgis.gost.ru/share/page/rsprs/nds-details?uuid=6a15b473-5a83-41e7-9c53-78d72ec2ea4b>

обращении в Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия (Комитет всемирного наследия) с выражением обеспокоенности в связи с планируемым Монголией строительством гидротехнических сооружений на реке Селенге (и ее притоке реке Эгийн-гол) и необходимости обеспечения участия представителей Российской Федерации в работе по оценке воздействия проекта указанного строительства на состояние уникального объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал».

Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал рассмотреть возможность проведения публичных обсуждений отчетов и докладов Правительственной комиссии, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по вопросам охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного природного наследия с привлечением широкого круга профессионального и экспертного сообщества.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, высшим исполнительным органам Республики Бурятия и Иркутской области, федеральному государственному бюджетному учреждению «Сибирское отделение Российской академии наук», государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», акционерному обществу «Корпорация Туризм.РФ» рассмотреть возможность обеспечения безусловного выполнения поручений Правительственной комиссии по вопросам охраны озера

Байкал от 3 августа 2022 года³³ в установленные сроки, уделив при этом особое внимание вопросам оценки рекреационного потенциала Байкальской природной территории, совершенствования нормативной правовой базы в части регулирования туристической деятельности на Байкальской природной территории и предотвращения роста нерегулируемого туристического потока.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность при непосредственном участии федерального государственного бюджетного учреждения «Сибирское отделение Российской академии наук» и федерального государственного бюджетного учреждения науки «Лимнологический институт Сибирского отделения Российской академии наук» проведения научно-исследовательской работы, направленной на разработку ключевых показателей состояния прибрежных территорий озера Байкал, интегрированных показателей охраны уникальной экосистемы озера Байкал, а также порядка предупреждения и реагирования на риски нарушения экосистемы озера Байкал с последующей интеграцией полученных результатов в систему государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса о правовом регулировании индивидуального жилищного строительства на Байкальской природной территории и особенно в водоохранной зоне озера Байкал с учетом соблюдения требований части 16 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации.

Федеральному агентству водных ресурсов рассмотреть возможность в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод инициировать проведение мониторинга, направленного на определение концентраций загрязняющих веществ в воде р. Селенги и её притоках с целью

³³ <http://government.ru/news/46167/>

выявления основных источников поступления загрязняющих веществ и последующей выработки мер по сокращению трансграничных переносов загрязняющих веществ.

Высшим исполнительным органам Республики Бурятия и Иркутской области рассмотреть возможность:

1. Принятия всех доступных мер по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду при прогнозируемом возрастающем туристическом потенциале региона, а также создания соответствующей требованиям экологической безопасности инфраструктуры туризма (включая инженерную, коммунальную, а также инфраструктуру по приему и обработке льяльных и подсланевых вод) с учетом основных требований обеспечения экологического благополучия данной территории и недопущения развития нерегулируемого туристического потока.

2. Организовать в 2023 году работу по внесению изменений в генеральные планы поселений, городских округов, правила землепользования и застройки территорий, расположенных на Байкальской природной территории, предусматривающих ограничение по застройке водоохранной зоны озера Байкал, в целях недопущения его загрязнения сточными водами.

3. Обеспечить в 2023 году с привлечением общественности выявление, инвентаризацию и оценку экологической опасности объектов накопленного вреда окружающей среде на Байкальской природной территории³⁴, результаты представить в Правительственную комиссию по вопросам охраны озера Байкал для последующего включения таких объектов в соответствующие федеральные проекты национального проекта «Экология».

³⁴ Пункт 5 перечня поручений Президента Российской Федерации от 12 сентября 2019 года № Пр-1818 по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению.