

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Ющенко Максим Сергеевич

**Стратегическое планирование в системе мер
правовой охраны озера Байкал**

Специальность 5.1.2 – публично-правовые (государственно-
правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель -
доктор юридических наук
Игнатьева Инна Анатольевна

Москва – 2023

Содержание

Введение.....	4
ГЛАВА 1. Понятие и сущность стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал.....	16
1.1. История планирования природоохранной деятельности на озере Байкал и прилегающей территории.....	16
1.2. Современное понимание стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал.....	32
1.3. Документы стратегического планирования, содержащие положения об охране озера Байкал.....	43
1.4. Проблема сочетания актов законодательства и документов стратегического планирования по вопросам охраны озера Байкал.....	68
ГЛАВА 2. Стратегическое планирование во взаимосвязи с другими мерами правовой охраны озера Байкал.....	80
2.1. Стратегическое планирование охраны озера Байкал в системе государственного экологического управления.....	80
2.2. Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал.....	105
2.3. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и меры юридической ответственности за экологические правонарушения.....	115
ГЛАВА 3. Перспективы реализации мер правовой охраны озера Байкал с использованием документов стратегического планирования	127
3.1. Основные правовые подходы к стратегическому планированию и природоохранной политике в Байкальском макрорегионе	127
3.2. Вопросы стратегического планирования развития экологического туризма на Байкале.....	138
3.3. Правовые особенности обращения с отходами производства и	

потребления на Байкальской природной территории.....	155
3.4. Правовое обеспечение производства органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками на Байкальской природной территории.....	167
Заключение.....	182
Библиография.....	184

Актуальность темы исследования

Озеро Байкал является уникальным природным объектом, включенным в список объектов всемирного природного наследия. Правовое регулирование охраны озера Байкал образует самостоятельный институт современного российского экологического права и осуществляется отдельным федеральным законом и комплексом иных нормативных правовых актов. Вместе с тем значительная часть проводимых природоохранных мероприятий в стране опирается на развитую и укрепившуюся в последние годы систему стратегического планирования. Федеральный закон «Об охране озера Байкал»¹ (далее – Закон об охране озера Байкал) с момента его принятия претерпел в основном незначительные изменения, и положения, связанные со стратегическим планированием, не находят в нем необходимого отражения.

Основные меры по охране озера Байкал в настоящее время реализуются в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал», входящего в национальный проект «Экология»². Как показывает практика, неоднократно предпринимавшиеся организационно-правовые меры по передаче функций по администрированию федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 гг.»³ (ныне завершена) и федерального проекта «Сохранение озера Байкал», с реализацией документов стратегического планирования в сфере охраны озера Байкал существуют очевидные проблемы, что ставит под угрозу срыва успешное решение государственной задачи по сохранению озера Байкал. Эти проблемы связаны, в том числе, с отсутствием стройного механизма правового регулирования охраны Байкальской природной территории и недостаточной координацией в области стратегического планирования на разных уровнях управления.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

² См.: Паспорт национального проекта «Экология» (утв. Минприроды России) // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ 2012. № 36. Ст. 4899.

Актуальность темы диссертации обусловлена тем, что стратегическое планирование относительно охраны озера Байкал является сильно разрозненным по уровням стратегического планирования, слабо увязанным с уже сложившимся нормативным правовым регулированием охраны озера Байкал, нечетко и недостаточно синхронно пересекающимся с другими мерами правовой охраны озера Байкал, предусмотренными действующим законодательством. При этом особенно важно, что в последнее время государство уделяет повышенное внимание проблемам озера Байкал. Это связано с несколькими факторами – прежде всего с общественным запросом, а также с риском получения статуса объекта природного наследия международного значения, находящегося под угрозой. Эти обстоятельства подчеркивают необходимость и своевременность создания целостного видения значения и возможностей расширения применения стратегического планирования, формирования научной базы, обосновывающей использование данного правового инструмента как одной из ведущих мер охраны озера Байкал.

Степень разработанности темы исследования

Комплексного исследования документов стратегического планирования как одной из мер правовой охраны озера Байкал ранее не проводилось. Настоящее исследование опирается на российские научные работы как по общим проблемам правовой охраны озера Байкал, так и по вопросам стратегического планирования.

Правовая охрана озера Байкал была исследована в научных трудах С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, И. А. Игнатъевой, Р. Ю. Колобова, Д. В. Шорникова и др. Данный вопрос был также исследован в кандидатской диссертации И. В. Хамнаева «Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал» (Москва, 2008), кандидатской диссертации Б. Д. Ангаева «Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории» (Москва, 2008), кандидатской диссертации Е. А. Яковлевой «Проблемы административно-правовой ответственности за

экологические правонарушения: на примере Байкальской природной территории» (Иркутск, 2010). Однако вопросы о месте и значении стратегического планирования в системе мер правовой охраны озера Байкал в указанных диссертациях не исследовались.

Проблемы стратегического планирования при регулировании экологических отношений в целом рассматривались в научных трудах М. М. Бринчука, Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, Г. В. Выпхановой, Е. А. Галиновской, Н. Г. Жаворонковой, И. А. Игнатъевой, А. А. Ищенко, И. О. Красновой, М. В. Пономарева и др. В диссертационных исследованиях данные проблемы изучены в основном в области экономических наук и касаются вопросов развития промышленных предприятий или отдельных регионов России; немногочисленные юридические исследования проводятся в основном в рамках финансового и бюджетного права. Среди таких работ следует отметить диссертационные исследования О. Г. Александровой «Целевые программы в системе регионального стратегического планирования» (Чебоксары, 2010), С. В. Жеуровой «Стратегическое планирование предпринимательской деятельности в особо охраняемых природных территориях (на примере Приханкайской низменности)» (Владивосток, 2011), Е. А. Никчемной «Право как средство государственного стратегического планирования» (Москва, 2012).

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе стратегического планирования как правовой меры охраны озера Байкал, включая Байкальскую природную территорию и уникальную экологическую систему озера Байкал⁴. **Предмет** исследования составляют правовые нормы российского законодательства, регулирующие стратегическое планирование, а также многочисленные документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней.

⁴ При указании в дальнейшем в работе на озеро Байкал и/или Байкальскую природную территорию под объектом понимается озеро Байкал, включая Байкальскую природную территорию и уникальную экологическую систему озера Байкал.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении существующих проблем в области стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, а также в создании новых и совершенствовании имеющихся правовых инструментов для их решения.

Задачи диссертационного исследования:

- 1) сформулировать и исследовать понятие стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;
- 2) выявить особенности современного этапа развития стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;
- 3) проанализировать связь стратегического планирования с другими мерами правовой охраны окружающей среды в целом и охраны озера Байкал в частности (экологический контроль, экологический мониторинг, экологическая экспертиза, нормирование);
- 4) оценить эффективность стратегического планирования в сравнении с традиционным нормативным правовым регулированием;
- 5) обобщить и классифицировать документы стратегического планирования в части учета ими необходимости охраны озера Байкал;
- 6) разработать комплекс теоретических и практических подходов, объединенных в Концепцию развития Байкальского макрорегиона, позволяющих определить и юридически закрепить на перспективу место и значение стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;
- 7) рассмотреть возможности развития туристской индустрии на Байкальской природной территории посредством стратегического планирования с позиции охраны озера Байкал.

Теоретической основой исследования послужили научные труды ученых в области экологического права: С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, Г. В. Выпхановой, А. К. Голиченкова, Н. Г. Жаворонковой, И. Н. Жочкиной, Н. М. Заславской, И. А. Игнатьевой, О. С. Колбасова, Р. Ю. Колобова,

И. О. Красновой, О. И. Крассова, Е. Л. Мининой, Н. Г. Нарышевой, С. Н. Русина, А. С. Шестерюка, Ю. И. Шуплецовоу.

Методологическую базу исследования составляют научные методы познания общественных процессов и отношений. В работе использованы общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, индукция, обобщение, аналогия, классификация, - и частнонаучные методы: сравнительно-правовой, историко-правовой метод, метод правового моделирования и т.д.

Нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные договоры, иные международные документы, федеральное законодательство об охране окружающей среды и о стратегическом планировании, законодательство субъектов Российской Федерации, правовые акты муниципальных образований, находящихся в границах Байкальской природной территории.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили документы стратегического планирования различных уровней и практика по конкретным делам арбитражных судов (более 100 документов).

Научная новизна исследования

Впервые исследование правовой охраны озера Байкал построено на детальном изучении всего комплекса предметно ориентированных на охрану озера Байкал документов стратегического планирования федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и уровня муниципальных образований, дана их оценка с точки зрения реального вклада в процесс регулирования отношений, имеющих существенное значение в системе мер правовой охраны.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Стратегическое планирование охраны озера Байкал представляет собой деятельность государственных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и корректировке с привлечением научных и общественных организаций, утверждению, мониторингу и контролю реализации

документов стратегического планирования, определяющих приоритеты, цели, задачи, показатели, мероприятия, направленные на выполнение требований экологического законодательства и обеспечение охраны окружающей среды Байкальской природной территории и уникальной экологической системы озера Байкал.

2. При отсутствии целей, установленных в законодательстве об охране озера Байкал, их определение допустимо в предметно ориентированных документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации. В таком случае документы стратегического планирования обладают юридической силой нормативного правового акта Президента Российской Федерации, который восполняет пробелы правового регулирования, образовавшиеся на законодательном уровне. Такие цели предполагают дальнейшее закрепление и развитие в законодательстве об охране озера Байкал.

3. Стратегическое планирование имеет приоритетное значение в системе мер правовой охраны озера Байкал, поскольку направлено на обеспечение устойчивого развития, достижение баланса природоохранных, общественных и экономических интересов с учетом пределов использования природных ресурсов для целей социально-экономического развития Байкальской природной территории. Стратегическое планирование наиболее тесно связано с экологическим мониторингом, что выражается в использовании данных государственного экологического мониторинга для прогнозирования, анализа и оценки эффективности реализованных мероприятий, а также для своевременной корректировки документов стратегического планирования. Стратегическое планирование обуславливает последующее применение таких мер, как государственный экологический контроль (надзор), экологическая экспертиза, экологическое нормирование, а также ведение реестров и кадастров природных ресурсов и объектов, воздействующих на окружающую среду.

4. Современный этап стратегического планирования охраны озера Байкал, берущий начало в 2018 г., характеризуется принципиально новыми подходами: во-первых, федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» обеспечивается одновременно планирование, прогнозирование, программирование охраны озера Байкал; во-вторых, применяется проектно-ориентированный подход, подкрепленный необходимыми ресурсами; и в-третьих, реализация федерального проекта «Сохранение озера Байкал» осуществляется одновременно с реализацией других федеральных проектов, объединяемых национальным проектом «Экология», что предполагает, что охрана озера Байкал рассматривается в организационной, экологической и материально-финансовой взаимосвязи с иными направлениями природоохранной деятельности в стране (ликвидацией накопленного вреда окружающей среде, совершенствованием обращения с твердыми коммунальными отходами, внедрением наилучших доступных технологий, улучшением качества атмосферного воздуха и воды и др.). Современный этап стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и Байкальской природной территории обусловлен необходимостью достижения следующих целей: а) создание условий для успешного и своевременного решения экологических проблем озера Байкал; б) организация взаимодействия органов власти различных уровней в сфере стратегического планирования в целях обеспечения эффективной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

5. Эффективность стратегического планирования охраны озера Байкал обеспечивается принятием научно-обоснованных документов стратегического планирования: а) предметно ориентированных на охрану озера Байкал; б) направленных на охрану окружающей среды в целом с выделением отдельных мероприятий по охране озера Байкал. Такой системой документов стратегического планирования охраны озера Байкал обеспечивается преимущество скорого реагирования на экологические

проблемы перед традиционным нормативным правовым регулированием и функционированием системы управления на этой основе.

6. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования применена классификация по критерию наличия в них положений, направленных на охрану озера Байкал: а) документы, основное или единственное содержание которых составляют положения по охране озера Байкал; б) документы в области охраны окружающей среды, содержащие отдельные положения по охране озера Байкал; в) документы социально-экономического развития, включающие положения по охране озера Байкал; г) отраслевые и иные документы по отдельным направлениям государственной политики, включающие положения по охране окружающей среды, применимые к охране озера Байкал; д) документы, не содержащие положений по охране озера Байкал, но которые по содержанию и направленности должны включать такие положения.

По уровням принятия документы стратегического планирования охраны озера Байкал делятся на документы, разрабатываемые на федеральном уровне, имеющие приоритетное значение, на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальном уровне. Такой подход способствует обеспечению финансовыми и другими ресурсами решение задач федерального проекта «Сохранение озера Байкал» на всех уровнях стратегического планирования.

7. Учитывая вхождение в границы Байкальской природной территории нескольких субъектов Российской Федерации, обоснована необходимость выделения и признания Байкальского макрорегиона в качестве объекта стратегического планирования с разработкой Концепции развития Байкальского макрорегиона, основными определяющими положениями которой являются:

а) цель стратегического планирования развития Байкальского макрорегиона, которая состоит в создании условий для экологически ориентированного развития Байкальской природной территории;

б) задачи стратегического планирования Байкальского макрорегиона, к которым отнесены: сохранение и воспроизводство уникальных природных ресурсов, поэтапный вывод промышленных объектов за пределы Байкальской природной территории, решение социально-экономических проблем через развитие организованного экологического туризма и улучшенного сельскохозяйственного производства;

в) территориальное определение границ Байкальского макрорегиона;

г) определение охраны Байкальского макрорегиона как деятельности по сохранению и восстановлению природной среды, воспроизводству биологических ресурсов, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду и ликвидации негативных последствий хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории;

д) перечень необходимых первостепенных мер охраны Байкальского макрорегиона.

8. Первостепенные меры охраны Байкальского макрорегиона включают: а) разработку и утверждение повышенного коэффициента платы за негативное воздействие на окружающую среду Байкальского макрорегиона; б) введение понятия «резидент Байкальского макрорегиона»; в) ведение реестра резидентов Байкальского макрорегиона с целью дополнительной конкретизации нормативов антропогенной нагрузки на Байкальскую природную территорию; г) поощрение государством развития хозяйственной деятельности в Байкальском макрорегионе, осуществляемой в целях окружающей среды (производство органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками, экологический туризм). Концепция развития Байкальского макрорегиона позволит объединить единым целеполаганием различные виды управленческой деятельности по охране озера Байкал, обеспечит

неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость социально-экономического развития и особого экологического статуса Байкальской природной территории.

9. В целях реализации стратегии развития туризма для Байкальской природной территории обоснована необходимость развития экологического туризма с учетом экологической емкости территории и допустимой антропогенной нагрузки. В Концепции развития Байкальского макрорегиона необходимо предусмотреть минимизацию последствий увеличения туристического потока посредством: а) стратегического планирования развития преимущественно организованной формы экологического туризма; б) синхронизации строительства туристской инфраструктуры с обеспечением минимизации воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал и Байкальскую природную территорию.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в формировании новых подходов к анализу документов стратегического планирования, в выработке предложений по совершенствованию системы документов стратегического планирования в области охраны озера Байкал.

Установлено, что в целях гармонизации разных отраслей российского законодательства необходимо привести Закон об охране озера Байкал в соответствие с положениями законодательства о стратегическом планировании и действующими в исследуемой сфере документами стратегического планирования. В частности, рекомендуется привести статью 18 данного Федерального закона («Ликвидация или перепрофилирование экологически опасных хозяйственных объектов») в соответствие с принятой в настоящее время терминологией и основами государственной политики, зафиксированными в документах целеполагания, а также статью 22 («Целевые программы в области охраны озера Байкал») в соответствие с реализуемым с 2013 г. переходом от целевых программ к проектному управлению.

Выводы и рекомендации могут быть использованы в правоприменительной практике органов государственной и муниципальной власти, а также при преподавании экологического права в юридических высших учебных заведениях Российской Федерации.

Достоверность результатов диссертационного исследования определяется тем, что оно проведено автором единолично, самостоятельно, с использованием анализа нормативных правовых актов и достижений российской и зарубежной юридической науки, а также других наук, изучающих управление с использованием элементов стратегического планирования.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены автором лично; все публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности, выполнены без соавторства.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Основные выводы и положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, обсуждались на III Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (ИГП РАН, 2020 г.), XIII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» (МИИГАиК, 2020 г.), Круглом столе «Правовая охрана озера Байкал: проблемы и решения» (РГУП, 2021 г.), Международном круглом столе «Экология. Общество. Право» (ИГП РАН, 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Козыревские чтения)» (ИГП РАН, 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Инновационные механизмы правовой охраны окружающей среды и рационального природопользования» (ИЗиСП, 2022 г.), Конференции «Национальный

проект «Экология»: правовые проблемы реализации в условиях современных вызовов и угроз» (МГЮА, 2023 г.) , а также нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях.

Структура работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает введение, три главы, включающие в себя одиннадцать параграфов, заключение и библиографию.

Глава 1. Понятие и сущность стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал

1.1. История планирования природоохранной деятельности на озере Байкал и прилегающей территории

Документы, легшие в основу целеполагания, прогнозирования и проектирования системы природоохранных мер Байкала и примыкающей к нему территории, различались по степени направленности на защиту экологической системы бассейна озера Байкал и оптимизацию использования его исключительных природных ресурсов. Хронология развития охраны озера Байкал и прилегающей к Байкалу территории, которая на настоящий момент имеет четко очерченные границы и имеет официальное название «Байкальская природная территория» (далее по тексту – БПТ), подразделяется на 4 периода: дореволюционный, начавшийся в XIX веке; период с 1920 г. до 1960 г.; период с 1960 г. до окончания существования СССР в 1991 году; период, начиная с 1991 г. и до 2018 г. Начало современного периода планирования охраны озера Байкал определяется стартом в 2018 году федерального проекта «Сохранение озера Байкал», реализуемого в рамках национального проекта «Экология»⁵.

Первый этап берет начало в XIX в. Принятие первых нормативно-правовых актов и документов этого временного интервала говорит о том, что уже тогда появилось осознание конечности природных ресурсов и важности их охраны путем введения ограничений. Одновременно с этим происходила активизация освоения природных ресурсов, в том числе в районе озера Байкал, связанная с необходимостью удовлетворения возрастающих нужд общества. Так, например, первые попытки установления правового режима охраны окружающей среды в Прибайкалье были связаны с регламентацией рыбного промысла: были приняты «Правила рыбопромышленности во время рунного хода омулей в реках Верхней Ангаре и Кичере», подписанные

⁵ См.: Паспорт национального проекта «Экология» (утв. Минприроды России) // СПС «КонсультантПлюс».

Генерал-губернатором Восточной Сибири 6 мая 1872 г., «Правила о рыбопромышленности в озере Байкале и на р. Селенге», утвержденные Приамурским Генерал-губернатором 23 августа 1900 г.⁶ В то же время 1916 г. начинается системная охранный работа по защите природы озера Байкал. Именно в это время был основан первый в России Баргузинский государственный заповедник⁷.

Основой дальнейшего развития промышленности, увеличения объёмов и расширения географии торговли в Российской империи должна была стать торгово-промышленная стратегия, продвигаемая С. Ю. Витте, неотъемлемой частью которой являлось развитие транспортной системы. Велось обсуждение строительства Транссибирской магистрали, а также объединение рек Сибири с помощью системы каналов⁸.

Таким образом, «к первому периоду следует отнести дореволюционное время, начиная с конца XIX в., когда произошло осознание проблемы недопустимости продолжения экстенсивного и даже хищнического использования природных ресурсов на Байкале»⁹.

Во время второго периода в истории развития документов планирования был принят Государственный план электрификации России (ГОЭЛРО). Инициатором принятия плана ГОЭЛРО в декабре 1920 года на VIII съезде Советов выступил В. И. Ленин.¹⁰ Первый государственный план ГОЭЛРО лег в основу всей сформировавшейся впоследствии плановой системы Советской России. Теория, методы и проблематика первого государственного плана стали базой для разработки так называемых

⁶ См.: Калихман Т.П., Калихман А.Д. Озеро Байкал в природоохранной парадигме // Известия АО РГО. 2017. № 2 (45). С. 29.

⁷ Границы установлены Распоряжением Сената России от 20 января 1917 г. № 18 «Об установлении Баргузинского Забайкальской области, охотничьего заповедника» // URL: www.oopt.aari.ru/doc/Распоряжение-Сената-России-от-20011917-№18 (дата обращения: 16.02.2022).

⁸ См.: Важенин С.Г., Сухих В.В. Противоречия экономической интеграции Сибири в политике С. Ю. Витте // ЭКО. 2015. № 12 (498). URL: www.cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-ekonomicheskoy-integratsii-sibiri-v-politike-s-yu-vitte (дата обращения: 16.02.2022).

⁹ Ющенко М.С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 3. С. 76.

¹⁰ См.: Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. 1917 – 1936 гг.: сборник документов: в 3-х т. М.: Юриздат, 1959. Т. 1. Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. 1917 – 1922 гг. С. 836.

«пятилеток», т.е. пятилетних планов развития страны, положив начало масштабного программно-целевого планирования. В соответствии с государственным планом электрификации России предполагалось в течение 10-15 лет провести масштабное строительство теплоэлектростанций, гидроэлектростанций, создать энергетическую систему Советской России и реконструировать на их основе отрасли народного хозяйства, стимулировать рост предприятий тяжелой промышленности.

Активизация различных видов хозяйственной деятельности, последовавшая в результате претворения в жизнь данного масштабного плана, не могла не отразиться на экологии озера Байкал и прилегающей территории. Согласно плану электрификации, было подтверждено намерение строительства гидроэнергетических объектов на сибирских реках. В частности, по решению Госплана в 1921 г. было учреждено Ангарское бюро, на которое была возложена задача по изучению необходимых для производства условий и создание плана по обеспечению электроэнергией юга Иркутской области и соседней Бурят-Монгольской АССР¹¹. Вследствие строительства Иркутской ГЭС в 1956 г. и поднятия уровня озера Байкала плотиной уже с 1959 г. сформировался новый гидрологический режим озера, который в меньшей степени стал зависеть от природных факторов, в основном от гидроэнергетических требований¹². Наличие дешевой электроэнергии и чистой воды повлекли за собой строительство различных производств, в том числе Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (далее – БЦБК).

Во втором периоде советским правительством практически не ставились задачи по охране окружающей среды, поскольку основной целью молодого государства являлось максимально быстрое и эффективное становление и развитие всех отраслей промышленности, что в свою очередь

¹¹ См.: Наука в Сибири // URL: [www.nsc.ru/HBC/hbc.phtml?26 170 1](http://www.nsc.ru/HBC/hbc.phtml?26%20170%201) (дата обращения: 19.11.2022).

¹² См.: Калихман Т.П., Калихман А.Д. Указ.соч. // Известия АО РГО. 2017. № 2 (45).

предполагало значительное ускорение освоения и применения природных ресурсов.

«Второй период начинается с установления советской власти и завершается послевоенным восстановлением экономики. Это период формирования новых экономических отношений и соответствующей им правовой системы»¹³.

Третий этап продолжался с 1960 по 1991 гг. Особенности программно-целевых документов третьего периода отражают осознание уникальной ценности природы озера Байкал, в документах декларируется обязательность его серьезной охраны; тем не менее, продолжают разрабатываться инициативы по дальнейшему освоению природных ресурсов Байкала; к разработке рабочих документов привлекаются такие научные учреждения, как Академия наук СССР, Ленинградский институт проектирования городов Госстроя РСФСР и т.д. В то же время, как справедливо отметил А.С. Шестерюк, эффективной охране окружающей среды отнюдь не способствовала множественность различных природоохранительных инспекций, находившихся в составе министерств и ведомств, отсутствие в масштабах СССР единого государственного органа который отвечал бы за системную работу по сохранению природных ресурсов. Таким образом, можно утверждать, что целостная система по охране природы на данном этапе не была сформирована¹⁴.

Постановление Совета министров РСФСР от 9 мая 1960 г. № 652 «Об охране и использовании природных богатств в бассейне озера Байкал» является первым системным планом этого исторического этапа¹⁵. В этом постановлении были обозначены основные проблемы озера Байкал, со многими из которых не удастся справиться по сей день: отмечалось, что малое число водоохраных зон недостаточно для выполнения своих задач,

¹³ Ющенко М.С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал. С. 77.

¹⁴ См.: Шестерюк А.С. Научно-практическая конференция «Правовая охрана окружающей среды»// Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1981. № 1. С. 104 – 105.

¹⁵ СП РСФСР. 1960. № 22. Ст. 92.

отмечается засорение бассейна рек древесиной, вырубка леса на склонах окружающих озеро гор не запрещена, имеет место сброс сточных вод в реку Селенга без какой-либо предварительной очистки, борьба с нарушителями правил рыболовства и охоты ведется слабо и не приводит к желаемой цели. Были предложены меры по охране природных ресурсов, в частности был установлен «запрет приемки и ввода в эксплуатацию Селенгинского целлюлозно-картонного комбината и БЦБК, если не будут выполнены мероприятия, обеспечивающие очистку и обезвреживание сточных вод, сбрасываемых в реку Селенгу и озеро Байкал» (п. 7). Предусматривалось развитие рыбоводства в озере Байкал, планировалось выпускать в водоем ежегодно не менее 750 млн штук личинок омуля, 1,5 млн штук молоди омуля, 1,5 млн штук молоди осетра.

В 1965 г. рядом государственных учреждений, таких как Академия наук СССР, Государственная плановая комиссия СССР, Государственный комитет по строительству РСФСР были сформулированы «Основные направления генеральной схемы комплексного использования природных ресурсов озера Байкал и его бассейна»¹⁶ (далее – Основные направления). В документе особое внимание было уделено тому факту, что влияние интенсификации хозяйственной деятельности человека на природную среду озера Байкал значительно возросло, что в свою очередь диктует необходимость скрупулезной разработки системы природоохранных мероприятий, так как «создание даже отдельного предприятия может надолго изменить режим озера»¹⁷. Отмечались следующие направления развития: утверждение всемирного значения озера Байкал как единственного в своем роде объекта, создание на территории бассейна Байкала особого режима охраны и управления. Также, «индустрия здоровья и отдыха» должна стать основополагающей в структуре хозяйства байкальского региона, выйти на

¹⁶ Основные направления генеральной схемы комплексного использования природных ресурсов озера Байкал и его бассейна // Акад. наук СССР. Ин-т географии. Сиб. отд-ние. Госплан СССР. Совет по изучению производит. сил. Госстрой РСФСР. Ин-т «Ленгипрогор». – Москва; Ленинград, 1965. 228 с.

¹⁷ Там же. С. 3.

международный уровень. Кроме того, в Основных направлениях отмечалось укрепление роли энергетического хозяйства, продуманное развитие сети транспорта; усиление охраны озера в виду того, что Байкал является естественным водохранилищем и т.д. Основной целью документа декларировалось максимально эффективное применение природных и трудовых ресурсов и экономических возможностей Байкальской территории при неременном сохранении уникального природного объекта озера Байкал¹⁸.

Указанный документ дал научное основание для последующей проработки проектных решений. Разработанная на его основании «Генеральная схема комплексного использования природных ресурсов озера Байкал и его бассейна», (далее по тексту Генсхема); имела запланированный период действия в 15 лет¹⁹.

В соответствии с Генсхемой планировалось значительное усовершенствование экономической структуры в Байкальском регионе: рост производства во всех отраслях промышленности: горнодобывающей, энергетике, машиностроении, производстве строительных материалов, пищевой промышленности, исключением лесозаготовки); развитие туристического направления. Впоследствии не исключалось проектирование горно-обогатительных промышленных объектов. Обязательным условием для создания подобных предприятий являлось использование максимального оборота воды и наиболее современных способов водоочистки. На введение в эксплуатацию БЦБК без эффективных очистных сооружений был наложен запрет.

Важным для планирования охраны окружающей среды БПТ было постановление Совета министров СССР от 21 января 1969 г. № 52 «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов

¹⁸ Там же. С. 85.

¹⁹ Коптюг В.А. Байкал: Новые задачи // «НТР: Проблемы и решения». № 16, 1987.

бассейна озера Байкал»²⁰, которым было предусмотрено создание пятисотметровой водоохранной линии, в рамках водосборной площади вводился особый режим использования природных ресурсов. Министерство водного хозяйства СССР утвердило проект охранной зоны бассейна озера Байкал в 1971 г, определив перечень необходимых организационных хозяйственных мер по охране озера Байкал.

С учетом того, что намеченные мероприятия выполнялись неудовлетворительно, 16 июня 1971 года вышло постановление Совета министров СССР № 391 «О дополнительных мерах по обеспечению рационального использования и сохранению природных богатств бассейна озера Байкал»²¹. Констатировалось, что первая очередь БЦБК была введена в эксплуатацию при недостроенных очистных сооружениях, в результате чего озеро Байкал часто подвергалось загрязнению недостаточно очищенными сточными водами. Было отмечено, что резко сократились уловы рыбы ценных пород, в том числе омуля, из-за допущенных грубых нарушений в использовании рыбных запасов, браконьерства, а также засорения и загрязнения рек, впадающих в озеро Байкал. Также подчеркивалось, что повышение уровня воды в озере Байкал в связи со строительством Иркутской ГЭС привело к сокращению площадей нерестилищ и обрушению берегов озера. При этом признано, что мероприятия, направленные на защиту почв, выполнялись неудовлетворительно. Многочисленные нарушения системы земледелия и неупорядоченность выпаса скота привели к развитию ветровой и водной эрозии. Таким образом, в данном постановлении четко прослеживается необходимый при стратегическом планировании анализ достигнутых результатов, а также корректировка планов и установление сроков их реализации и назначение ответственных. Предусматриваются мероприятия по контролю достижения плановых показателей.

²⁰ СП СССР. 1969. № 3. Ст. 20.

²¹ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

Документ «Рекомендации по народнохозяйственному освоению озера Байкал и его водосборной площади, обеспечивающие сохранение и нормальное функционирование экосистемы озера» был представлен в 1979 году, эти рекомендации были подготовлены Институтом экономики и промышленного производства СО АН СССР. Впоследствии на основе этих разработок был определен комплекс необходимых организационно-хозяйственных мер по обеспечению развития экономических и социальных сфер региона с учетом его уникальности и обязательности строгого выполнения экологического плана по сохранению благоприятной природной обстановки²².

Следующим в хронологическом порядке документом, содержащим в себе постановку целей по надлежащему освоению и охране природной среды озера Байкал, является Постановление Совета Министров РСФСР от 21 июля 1977 г. № 679 «О мерах по дальнейшему обеспечению охраны и рационального использования природных богатств бассейна озера Байкал», в котором приводятся данные, что существующие очистные мощности реализуют очистку лишь примерно 70% от общего объёма сточных вод. В то же время отмечалось, что работы по строительству водоохраных объектов на БЦБК, Селенгинском ЦКК и промышленном комплексе г. Улан-Удэ выполнены в значительных объемах. В результате в водах реки Селенги ниже г. Улан-Удэ уменьшилось содержание фенолов, подчеркивалось также, что содержание меди, никеля и цинка не превышает предельно допустимых концентраций.

Постановление Совета Министров РСФСР № 197 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987 – 1995 годах» вышло 15 мая 1987 г.²³. В нем отмечалось продолжающееся загрязнение бассейна озера Байкал недостаточно очищенными сточными водами и промышленными выбросами

²² См.: Коптюг В.А. Байкал: Новые задачи.

²³ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 18.

и признавалось необходимым обеспечить очистку и последующее отведение сточных вод БЦБК в реку Иркут.

В 1987 г. в Советом производительных сил при АН СССР и Госпланом СССР была принята «Генеральная концепция развития производительных сил в бассейне озера Байкал». Основу документа составили обозначенные ранее Основные направления и Генсхема. Документ содержал описание системы организационных хозяйственных мер по обеспечению экономического и социального развития региона озера Байкал, и одновременно учитывал его существенные особенности и важность неукоснительного выполнения условий по сохранению уникального природного объекта озера Байкал. В те же сроки Ленинградским Государственным институтом проектирования городов (Ленгипрогор) Госстроя РСФСР разрабатывается Территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера Байкал (ТерКСОП)²⁴.

С конца 80-х годов прошлого века идея нормативного правового регулирования охраны озера Байкал превалировала над планированием природоохранной деятельности на озере Байкал. Так, в 1990 г. М. М. Бринчук, Л. Г. Кучейник, О. Л. Дубовик, В. Л. Мищенко и др. объединились в рабочую группу под руководством С. А. Боголюбова для разработки законопроекта «Об охране озера Байкал». В 1991 году представление и последующее широкое обсуждение этого законопроекта проходило в целом ряде научных и государственных учреждений и общественных объединений: в том числе в Байкальском лимнологическом институте, Байкальской академии, государственных структурах Республики Бурятия. Опубликование и общественное обсуждение законопроекта проходило с привлечением средств массовой информации, проект обсуждался в учебных заведениях, в обсуждении принимали участие разработчики проекта закона.

²⁴ См.: Коптюг В.А. Байкал: новые задачи.

Таким образом, «третий период, характеризующийся принятием большого числа программных документов, начинается в 1960-х гг. и заканчивается вместе с прекращением существования СССР»²⁵.

Четвертый этап планирования охраны окружающей среды озера Байкал и прилегающей территории (1991 – 2018 гг.) начинается с активной поддержки законопроектной работы на разных уровнях власти. «Особую остроту приобрели экологические проблемы», «вызывают тревогу масштабы загрязнения озера Байкал», – говорится в постановлении Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 29 июня 1992 г. № 3137-1 «О социально-экономическом положении в Республике Бурятия»²⁶. Комитет Верховного Совета РФ по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов получил поручение в сотрудничестве с Верховным Советом Республики Бурятия в срок до 1 января 1993 г. провести разработку и представить к утверждению на Верховном Совете Российской Федерации проект закона «Об озере Байкал», на основании которого регион озера Байкал получит статус объекта мирового наследия.

Государственная Дума РФ в первом чтении приняла закон «Об охране озера Байкал» в 1995 г., а уже в 1996 г. в Мексике, на конференции озеро Байкал получило статус объекта всемирного наследия, который дополнительно гарантирует сохранность и целостность уникальных природных комплексов, повышает престижность включенных в список территорий, способствует улучшению узнаваемости и росту популярности объектов и развитию возможных альтернатив использования природных объектов, определяет первоочередность при привлечении финансовых средств. После включения озера Байкал в перечень Объектов всемирного природного наследия стала понятна условность и ограниченность международного права для управления землями объекта вне действующего российского законодательства, но Федеральный закон «Об охране озера

²⁵ Ющенко М.С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал. С. 79.

²⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1646.

Байкал» был подписан только в мае 1999 г.²⁷ При этом в данном законодательном акте среди функций государственного управления было выделено планирование, как разработка комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории, (ст. 16) и целевых программ по охране озера Байкал (ст. 22).

В случае, если какому-либо комплексу из Списка всемирного наследия грозит значительная опасность, Комитет рассматривает возможность его включения в «Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой», или «Список всемирного наследия в опасности». Состояние объектов, попавших в этот список, рассматривается Комитетом ежегодно, пока угрозы не будут устранены, и Комитет не исключит объект из «Списка всемирного наследия в опасности». Количество факторов негативного воздействия, квалифицируемых Комитетом всемирного наследия как «угрозы», требующие немедленного принятия мер, росло с годами. Если в «Докладе о состоянии объекта» в 1997 г. Комитет всемирного наследия указывает только на два типа угроз в отношении Байкала («отсутствие законодательной базы» и «загрязнение вод»), то в последнем докладе 2018 г. перечислено уже восемь категорий таких угроз: несовершенство нормативного правового обеспечения (и отсутствие единой системы управления), загрязнение поверхностных вод, пожары на природных территориях, регулярные нарушения законодательства об охране окружающей среды (в области лесо- и землепользования, незаконного строительства и т. д.), увеличение антропогенного воздействия со стороны туризма, отсутствие единой системы или плана управления объектом всемирного наследия, добыча полезных ископаемых, угрозы от существующих и планируемых плотин ГЭС²⁸.

²⁷ Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

²⁸ Подробный обзор актуальных угроз для Байкала см.: Симонов Е., Иванов А., Крейндли М. Озеро Байкал // Всемирное природное наследие: 25 лет в России. М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2020 URL: <https://www.researchgate.net/publication/346965137> (дата обращения: 13.04.2022).

Параллельно законотворческим процессам в 1992 г. создана Правительственная комиссия по Байкалу, которая функционирует на постоянной основе, и координирует осуществление деятельности органов центральной федеральной исполнительной власти, соответствующих региональных органов государственного управления, международных, общественных организаций, а также частных лиц, контролирует разработку и осуществление различных планов по экологически устойчивому развитию, сохранению и рациональному использованию природных ресурсов Байкальского региона²⁹. Утверждено положение о Правительственной комиссии по Байкалу и ее персональный состав. Обеспечение работы Правительственной комиссии по Байкалу возложено на Минприроды России.

В четвертом периоде по планированию охраны Байкальского региона разработано значительное количество программ, в частности, определены целевые программы федерального уровня, отличающиеся сложностью администрирования по причине избыточной детальности, блокирующей возможность оперативного реагирования на изменения.

С 1994 по 2000 гг. реализовывалась Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рациональному использованию природных ресурсов бассейна озера Байкал³⁰, (далее – Комплексная федеральная программа). Институт макроэкономических исследований и специалисты Республики Бурятия разработали и внедрили Методические рекомендации по определению избыточной нагрузки на экономику Республики Бурятия, связанные с требованиями выполнения мер различных уровней государственной власти по экологической защите Байкальской природной территории³¹.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1992 г. № 992 «О Правительственной комиссии по Байкалу» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 25. Ст. 2257.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. № 1306 «О Комплексной федеральной программе по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3440.

³¹ См.: «Разработка механизмов реализации Целевой программы перехода Республики Бурятия к устойчивому развитию на 2002 – 2010 гг. Оценка влияния «байкальского фактора» и подготовка рекомендаций по финансированию экологических мероприятий и компенсации дополнительных затрат на

Разработка Комплексной федеральной программы велась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 1992 г. № 295 «О неотложных мерах по государственной поддержке экономики Бурятской ССР»³². В Программе был системно проанализирован весь комплекс присутствующих проблем эколого-экономического и социального характера Байкальского региона, на возникновение которых оказывал влияние уровень развития промышленных комплексов и их воздействие на окружающую среду, особенности социальной сферы, трудовые ресурсы, а также выполнение предыдущих документов стратегического планирования.

Результатами реализации Комплексной федеральной программы должны были стать разработанные нормативные правовые акты, определяющие режим хозяйственной деятельности в Байкальском регионе, уменьшение уровня загрязнения природной среды, модернизация предприятий промышленности, транспорта и сельского хозяйства на основе внедрения современных технологий, внедрения системы оценки экологической ситуации в бассейне озера Байкал (геоинформационная система ГИС-Байкал), помогающей оптимизировать принятие решений по охране и использованию природных ресурсов.

Согласно программе, основным подходом являлось определение норм по предельно допустимому влиянию на экосистему озера Байкал, регламентации выброса загрязнителей в окружающую среду, изъятие биоресурсов, использование системной эколого-экономической модели для анализа и прогнозирования развития хозяйственной деятельности и состояния экосистемы в динамике. Согласно предъявляемым программой актуальным требованиям, на смену существующей несовершенной системе мониторинга, создавалась новая целостная система мониторинга, объединяющая текущее наблюдение, анализ и прогнозирование.

Байкальской природной территории». Научный отчет по теме. М.: Институт макроэкономических исследований, 2003.

³² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 755.

Современная система всестороннего мониторинга окружающей среды в бассейне озера Байкал должна была решить проблему мониторинга воздушной среды и основных источников загрязнения атмосферы; мониторинг водных объектов, источников промышленных и бытовых вод с удовлетворительным и неудовлетворительным уровнем очистки, а также вод, используемых под нужды сельского хозяйства; мониторинг почвы и растительного покрова; биомониторинг наземной и водной экосистем, в том числе мониторинг рыбных ресурсов. Также согласно программе, на базе ГИС-Байкал предполагалось создание объединённой региональной геоинформационной системы по трем субъектам РФ: Республике Бурятия, Иркутской и Читинской областям, а также разработка эффективной массовой образовательной и воспитательной системы в сфере экологической культуры.

Таким образом, Комплексная федеральная программа имела направленность на сокращение негативного воздействия на окружающую среду, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, организацию экологического мониторинга, геоинформационное обеспечение.

По подсчетам авторов комментария к Водному кодексу РФ, указанная Комплексная федеральная программа являлась одиннадцатой, принятой по поводу Байкала на общегосударственном уровне за последнюю четверть XX в.³³. При этом отмечено, что не менее трети предыдущих предписаний оказались невыполненными или невыполненными в значительной мере из-за противоречий экономических и экологических приоритетов, падения государственной и технологической дисциплины, сложности и многоплановости проблемы сохранения и спасения этого уникального хранилища пресной воды. Перепрофилирование БЦБК, задекларированное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1992 г. № 925 «О перепрофилировании Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и создании компенсирующих мощностей по производству

³³ См.: Научно-практический правовой постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова // СПС КонсультантПлюс. 2005.

целлюлозы»³⁴ также не было реализовано. Не был проведен комплекс противопожарных мероприятий, запланированный согласно сводному проекту лесоустройства в водо-охранной зоне озера Байкал. Не была произведена разработка технико-экономического обоснования, необходимого для осуществления газификации предприятий Иркутска, Шелехова, Ангарска, Усолья-Сибирского и Черемхово. Комплексные меры по строительству природоохранных сооружений, защите почв от эрозии, развитию возможностей для туризма и отдыха населения осуществлены лишь частично.

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 в рамках федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 гг.)» утверждена подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории»³⁵ (далее – Подпрограмма). Основной целью подпрограммы являлось улучшение экологической обстановки озера Байкал и Байкальской природной территории. В тексте документа утверждается, что важнейшая задача сохранения этого сверхценного природного объекта не решена, а основная причина возникших сложностей по осуществлению плана – нехватка поступления финансовых средств на реализацию предыдущей программы.

Основные направления работы по реализации программы: а) остановка и смена тенденции постоянного ухудшения состояния экологии озера Байкал; б) прекращение деятельности или кардинальная смена профиля деятельности хозяйственных объектов, представляющих опасность для экологии региона; в) сохранение разнообразия биологических видов, обитающих в озере Байкал и БПТ; г) поощрение и развитие гуманного к экосистеме, традиционного природопользования на БПТ. Приходится констатировать, что поставленные задачи не были решены, а программа по Распоряжению Правительства РФ от

³⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 23. Ст. 2035.

³⁵ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4973.

17 ноября 2005 г. № 1952-р³⁶ была свернута досрочно в 2005 г. Этот случай не является единичным. Документы стратегического планирования «признаются утратившими силу до истечения срока, на который они разрабатывались, с заменой новыми»³⁷ или даже без замены, как в приведенном выше случае, и это не влечет за собой никакой ответственности за неисполнение федеральной целевой программы. Все это является слабой стороной документов стратегического планирования, которая особенно ярко стала проявляться в третьем и четвертом периодах планирования охраны экологической системы озера Байкал.

Период выполнения федеральной целевой программы (далее – ФЦП) «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», утвержденной постановлением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 847 «О федеральной целевой программе “Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.”» был завершен в 2020 г.³⁸. Цель программы определяется как охрана экологической системы озера Байкал и защита БПТ от отрицательного влияния, вызываемого сочетанием факторов негативной деятельности человека, технологий и природы.

Для достижения указанной цели необходимо добиться решения следующих задач: а) уменьшение сброса загрязнений в водные объекты БПТ; б) сокращение загрязнения БПТ отходами, в том числе разработка способов восстановления территории, на которые негативно повлияли высокие и экстремальные степени загрязнений; в) разработка способов эффективного использования особо охраняемых природных территорий в рекреационных целях; г) стабилизация состояния и обеспечение естественного природного воспроизведения биологических ресурсов БПТ; д) усовершенствование государственного экологического мониторинга окружающей среды озера

³⁶ СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5060.

³⁷ Игнатъева И.А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 22.

³⁸ СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4899.

Байкал; е) совершенствование защитной системы берегов озера Байкал, рек, других водоемов БПТ. Говорить об успешной реализации этой программы также нельзя: финансирование составило около 50% от запланированного.

Таким образом, «с 1990 по 2018 г. реализуется четвертый период в развитии программно-целевых документов в отношении озера Байкал»³⁹ и, начиная с 2019 г., реализация мероприятий ФЦП осуществляется на основании федерального проекта «Сохранение озера Байкал», входящего в состав национального проекта «Экология».

Становление и развитие системы стратегического планирования происходит с момента принятия плана ГОЭЛРО в 1920 г. Иными словами, важно видеть, что *отечественная система стратегического планирования имеет столетнюю историю. В отношении озера Байкал планирование предметно и комплексно развивается более 60 лет.* В это время на озере Байкал идет борьба с антиэкологичностью сложившейся системы производства и потребления.

1.2. Современное понимание стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал

К настоящему времени произошла смена принципов использования и организации охраны озера Байкал и прилегающей территории от интенсивного освоения природных ресурсов озера до осознания его мирового значения и обязательности особого режима охраны озера Байкал. При развитых рыночных отношениях «роль и значение планирования природоохранной деятельности не утрачиваются: оно сохраняется и играет большую и важную роль, но видоизменяется, совершенствуются его формы»⁴⁰. В настоящее время директивные планы сменили планы-прогнозы и экологические программы, которые могут быть как комплексные, так и по

³⁹ Ющенко М.С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал. С. 83.

⁴⁰ Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 6.

отдельным природным ресурсам (объектам); как федеральные так и по отдельным регионам.

Большинство ранее действовавших программ не было подкреплено ресурсами, при их подготовке «игнорировались реальные возможности народного хозяйства страны и отдельных региональных систем к восприятию соответствующих программных нагрузок»⁴¹.

С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴² (далее – Закон о стратегическом планировании) ФЦП фактически больше не используются для стратегического планирования. Указание на ФЦП присутствует лишь в итоговых положениях, определяя, что федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия (ст. 47 ч. 5)⁴³. Дальнейшее осуществление значительного количества нереализованных мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», происходило уже в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в рамках национального проекта «Экология». С этого времени определяется начало современного программно-целевого этапа развития Байкальского региона. Основным инструментом по управлению и реализации программного целевого планирования становится проектная деятельность. Отметим, что проектный подход к государственному управлению получил основу в виде создания в 2013 г. Совета по внедрению управления проектами в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации⁴⁴.

⁴¹ Вершило Н.Д., Вершило Т.А. Целевые программы по охране окружающей среды: проблемы реализации и пути решения // Экологическое право России: Сборник материалов XIV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / Под ред. А. К. Голиченкова. М.: Фортгрейфер. 2009. Вып. 6. С. 23 – 24.

⁴² СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

⁴³ См.: Ющенко М. С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5 (93). С. 189.

⁴⁴ Приказ Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

Национальные проекты представляют собой набор инструментов управления и контроля, которые определены в качестве приоритетных в государственных программах, а ФЦП являются комплексом мероприятий, обеспечивающих решение проблем развития в той или иной области. Замена запланированных на десятилетие вперед мероприятий на инструменты достижения запланированных показателей должна привести к повышению гибкости и эффективности работы государственного аппарата.

Как справедливо отмечает И.А. Игнатьева, национальный федеральный проект «Экология» «отличается от других документов в области охраны окружающей среды планово-программного содержания своим значительным объемом и охватом широкого комплекса самых актуальных экологических проблем, а его реализация означает, помимо прочего, и официальное признание, и фиксирование значительного масштаба необходимых работ в процессе осуществления государственной политики в области экологического развития, и, по сути, новый способ претворения в жизнь ее базовых направлений»⁴⁵.

В целях реализации разработок по стратегическому планированию были созданы проектные офисы, определившие порядок глобальной трансформации принципов государственного управления. С 2018 года проектный офис становится обязательным условием осуществления федерального проекта «Сохранение озера Байкал» и является воплощением проектно-ориентированного подхода Минприроды России к управлению национальным проектом «Экология». Под каждый проект, реализуемый Минприроды России был создан свой проектный офис, исключение составляют лишь проекты, управляемые Российским экологическим оператором и Федеральным экологическим оператором. Ведомственный проектный офис Минприроды России осуществляет общую координацию в рамках национального проекта. Характер работы сотрудников проектного

⁴⁵ Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20 – 26.

офиса отличается от процессной повторяющейся деятельности циклического характера сотрудников Минприроды и подведомственных учреждений, поскольку работники проектных офисов выполняют «единовременный набор мероприятий, ограниченный по времени, создающий конечный уникальный продукт»⁴⁶. Это существенное отличие нашло отражение в оформлении трудовых отношений: на время осуществления проекта с сотрудниками офиса оформляется срочный трудовой договор.

Согласно основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.⁴⁷, стратегической целью государственной политики в сфере экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экономический рост с учетом экологической направленности, охрана окружающей среды, сохранение биоразнообразия и природных ресурсов для нужд современного и будущих поколений, реализация права каждого человека на благоприятные условия окружающей среды, укрепление правопорядка в области защиты природной среды и экологической безопасности. По сути, это лозунг, который должен быть превращен в более точечные документы прогнозирования, планирования и программирования, однако подобная детальная проработка до настоящего времени не была проведена. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (п. 16) учтена необходимость экологической защиты Байкальской природной территории. Основой для эффективной организации охраны озера Байкал является стратегическое планирование.

Согласно общепринятой юридической терминологии экологическое планирование определяется как: 1) функция экологического управления; 2) термин родового уровня, характеризующий действия по разработке и осуществлению планов и программ в области экологии. Различается

⁴⁶ Николаев А.А., Дунаева А.И., Удачин Н.О. Совершенствование процессов проектного управления в Российской Федерации // Вестник евразийской науки. 2014. №3 (22).

⁴⁷ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

перспективное, или стратегическое планирование и текущее планирование⁴⁸. Мы считаем, что под планированием следует понимать рациональное распределение ресурсов для достижения намеченных целей и деятельность по постановке задач для выполнения действий в будущем.

Стратегическое планирование в свою очередь представляет собой функцию управления в сфере охраны природной среды БПТ, которая реализуется уполномоченными органами исполнительной власти. «Стратегическое планирование природоохранной деятельности – это элемент стратегического управления переходом от сложившегося природопользования к экологически безопасному и устойчивому развитию. Этот элемент стратегического управления включает в себя подготовку и принятие такой системы управленческих решений, которая необходима и достаточна для перехода к экологически безопасному и устойчивому развитию»⁴⁹. Цели и задачи планирования, закладываемые плановыми разработчиками в стратегические документы, не должны вступать в противоречие с законодательством, и с другой стороны – планы, цели и задачи, лежащие в основе документов стратегического планирования, должны приводить к достижению целей экологического законодательства⁵⁰.

Кроме того, стратегическое планирование, имеющее целью обеспечить охрану природной среды озера Байкал и в целом БПТ, можно рассмотреть как правовую меру по их охране, и как «системный элемент механизма правового регулирования экологических отношений»⁵¹. М. М. Бринчук справедливо считает, что грамотное стратегическое планирование является наиболее эффективным инструментом для достижения целей экологического законодательства; при этом все остальные правовые меры по охране озера

⁴⁸ См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М.: Издательский дом «Городец», 2007. С. 377.

⁴⁹ Поярков Б.В. Стратегическое планирование природоохранной деятельности. Курс лекций. Ярославль. 2002. С. 11 – 12.

⁵⁰ См.: Ющенко М.С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал. С. 192.

⁵¹ Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11 – 17.

Байкал, такие как аудит, контроль, мониторинг, нормирование и экспертиза, являются вспомогательными средствами, так как обладают меньшим потенциалом⁵². Стратегическое планирование обеспечивает необходимые условия для успешного соблюдения экологических правовых требований и органами власти, и прочими хозяйственными и иными субъектами.

Стратегическое планирование является одним из инструментов взаимодействия между обществом и государством, поскольку именно через него раскрываются текущие и перспективные процессы развития, а также оно определяет предсказуемость государства в глазах общества. В свою очередь мониторинг и контроль служат средством, позволяющим установить соответствие между заявленными целями деятельности государства на соответствующий период и достигнутыми результатами⁵³.

К началу современного этапа планирования охраны окружающей среды озера Байкал и БПТ определение стратегического планирования было четко сформулировано и закреплено. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации трактует этот термин как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» (ст. 3).

Одним из важных этапов стратегического планирования является целеполагание. По определению, данному в ст. 3 Закона о стратегическом

⁵² См.: Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 8.

⁵³ См.: Емельянов А.С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 61 – 75.

планировании под целеполаганием следует понимать «определение направлений, целей и приоритетов». Следует согласиться с А. Г. Добкиным, что «расширяя определение целеполагания до определения приоритетов и даже направлений, Закон о стратегическом планировании создает легальную основу для подмены стратегических, долгосрочных целей текущей деятельностью, что с управленческой точки зрения недопустимо»⁵⁴. Логичным было бы, исходя из этимологии, ограничиться лишь определением целей.

Основные положения по стратегическому планированию правовой охраны озера Байкал сформулированы в ст. 22 Закона об охране озера Байкал. Эта норма, касающаяся документов по стратегическому планированию (целевые программы по охране озера Байкал прямо обозначены в указанном федеральном законе), является нормой отсылочного характера и не изменилась со времени принятия закона, при этом в законодательстве Российской Федерации в это же время в области стратегического планирования произошли значительные изменения. Необходимо модернизировать эту статью Закона по охране озера Байкал, так как место ФЦП в действующем законодательстве по стратегическому планированию занято системой проектного управления⁵⁵.

Также необходимо привести в соответствие с принятой в настоящее время терминологией и основами государственной политики, зафиксированными в документах целеполагания, ст. 18 Закона об охране озера Байкал. В частности, ликвидация, консервация, реконструкция экологически опасных хозяйственных объектов может быть проведена в составе ликвидации накопленного ущерба окружающей среде, но с учетом, что понятия «ликвидация хозяйственных объектов» и «ликвидация

⁵⁴ Добкин А. Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 74 – 76.

⁵⁵ См.: Ющенко М.С. Комментарий к статье 22 // Научно-практического комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ИНФРА-М, 2023. С. 156.

накопленного вреда окружающей среде» соотносятся между собой как частное и общее⁵⁶.

Существуют государственные и муниципальные органы, на которые возложены задачи по стратегическому планированию охраны озера Байкал. Разработка документов по стратегическому планированию должна производиться с опорой на научное прогнозирование и учитывать анализ общественного мнения, или общественный запрос.

Действующие требования и правила по охране окружающей среды Байкальского региона закреплены в ряде отечественных и международных норм права. Согласно Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия⁵⁷ на государство, на территории которого располагается объект природного наследия, возлагаются обязательства выявлять, охранять, способствовать сохранению и популяризации, а также передавать будущим поколениям указанный объект природного наследия (ст. 4). Страна должна разрабатывать и реализовывать адекватные меры юридического, научного, технического, административного и финансового характера для повышения эффективности охраны, сохранения и повышения популяризации объекта природного достояния (ст. 5d).

Мы согласны с И.А. Игнатъевой, что отсутствие в Законе об охране озера Байкал целей правового регулирования является его существенным недостатком, поскольку они должны являться базой для оценки эффективности подобного правового регулирования, и «самой высокой степенью эффективности будет характеризоваться такое правовое регулирование, при котором полученный результат будет представлять собой точное воссоздание, материализацию цели»⁵⁸. Мы считаем, что в том случае, если в законодательстве отсутствуют цели, допустимо их определение на

⁵⁶ Там же. С. 133 – 134.

⁵⁷ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16 ноября 1972 г.) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV.- М., 1990. С. 496 – 506.

⁵⁸ Игнатъева И.А. Соответствие экологическим интересам и транспарентность целей как необходимые условия определения эффективности эколого-правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 6. С. 4 – 7.

уровне документов стратегического планирования, как минимум тех, которые подлежат утверждению Президентом Российской Федерации. Таким образом, Указ Президента Российской Федерации, который утверждает документ стратегического планирования по охране озера Байкал, следует считать актом, ликвидирующим пробелы законодательного регулирования по данной тематике. В настоящее время в документах целеполагания и иных документах стратегического планирования отсутствует четкая формулировка конкретных целей: возвращение качества воды озера Байкал до состояния допромышленного периода, активизация туристических проектов, выведение промышленных предприятий за пределы БПТ или другие цели. Ряд подходов по данным направлениям, как полагаем, целесообразно закрепить в Концепции развития Байкальского макрорегиона (см. § 3.1 данной работы).

Одним из преимуществ стратегического планирования является обеспечение проектов бюджетным финансированием, возможность быстрого приведения плана мероприятий в соответствие с возможными изменениями бюджетирования. Считаем, что к целям и задачам документов стратегического планирования по охране озера Байкал должны быть добавлены требования к актуальному изменению законодательства; стратегические планы федеральных органов исполнительной власти должны быть дополнены требованиями к определению сроков подготовки законопроектов и постановлений Правительства Российской Федерации, актуализацией справочников современных и доступных технологий, усовершенствованием методики расчетов и т.п.

Стоит отметить прочие моменты, которые важны для организации стратегического планирования в целом и для охраны окружающей среды озера Байкал и БПТ в частности. Взаимосвязь документов стратегического планирования охраны природной среды на озере Байкал и БПТ развита плохо: то, что запланировано на федеральном уровне, частично попадает в документы стратегического планирования субъектов РФ, и полностью отсутствует в документах стратегического планирования на местном уровне

прибайкальских муниципалитетов. Как пример, муниципальная программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании на 2020 – 2024 гг.»⁵⁹ в качестве ожидаемых конечных результатов предусматривает, что доля использованных, обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся отходов в процессе производства и потребления составит до 70% и доля детей, ежегодно охваченных мероприятиями по экологическому воспитанию, составит 75 % от общего числа детей. В указанной программе нет ссылок на федеральную государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды»⁶⁰, нет ссылок на государственную программу Иркутской области «Охрана окружающей среды на 2019 – 2025 гг.»⁶¹. Программа не корреспондируется с ними по целям и задачам.

Очень важны периоды и циклы планирования, соответствие документов, принимаемых на среднесрочный период, документам, принимаемым на долгосрочный период, соблюдение иерархии документов. Нельзя допускать потери целеполагания либо несоответствия документов стратегического планирования, рассчитанных на различные периоды. Согласно Указу Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»⁶² (далее – Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ), особое значение приобретает очередность разработки и утверждения документов стратегического планирования. Такая очередность предопределяется местом указанных документов в системе стратегического планирования, зависит от периода

⁵⁹ Утв. постановлением администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 479 // Байкальские зори. URL: https://baikzori.ru/inova_block_documentset/document/400208/ (дата обращения: 08.06.2023).

⁶⁰ Утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СЗ РФ 2014 г. № 18 (часть III) ст. 2171.

⁶¹ Утв. постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 г. № 776-пп // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=170031596&backlink=1&&nd=170172546>.

⁶² Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

(продолжительности) их действия, а также от этапа цикла стратегического планирования, в рамках которого разрабатывается конкретный документ.

Также необходимо своевременное внесение изменений и дополнений в документы стратегического планирования, и уточнение порядка их мониторинга и контроля. В соответствии с принципом ответственности участников стратегического планирования (п. 7 ст. 7 Закона о стратегическом планировании) на участников стратегического планирования возлагается ответственность за своевременность внесения корректировок в документы стратегического планирования в пределах своей компетенции, однако четкие сроки уточнения, приведения в соответствие и принятия новых взамен завершенных документов стратегического планирования (принцип непрерывности) в законодательстве отсутствуют.

Таким образом полагаем, что *целями стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и БПТ являются*: а) создание условий для решения экологических проблем озера Байкал; б) координация совместных усилий органов власти на всех уровнях в области стратегического планирования для более эффективной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

Таким образом, *стратегическое планирование охраны озера Байкал представляет собой совокупность деятельности государственных органов РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления по разработке и корректировке с привлечением научных и общественных организаций, утверждению, мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования, которые определяют приоритетные направления, цели и задачи, показатели, мероприятия по реализации требований экологического законодательства и создание условий для охраны окружающей среды Байкальской природной территории и уникальной экологической системы озера Байкал.*

1.3. Документы стратегического планирования, определяющие положения по охране озера Байкал

Виды документов стратегического планирования перечислены в ст. 11 Закона о стратегическом планировании, при этом их перечень не является закрытым. Формы документов стратегического планирования являются настолько разнообразными, что даже «во многом конкретные наименования таких документов остались без законодательного закрепления»⁶³. В результате, на практике встречается значительно большее количество видов документов, определяющих планирование охраны озера Байкал, и наоборот, далеко не все виды документов, определенные Законом о стратегическом планировании, содержат положения по охране окружающей среды озера Байкал и БПТ⁶⁴.

Согласно Закону о стратегическом планировании документы стратегического планирования должны проходить обязательную государственную регистрацию в соответствующем федеральном государственном реестре. Он представляет собой свод юридически значимой информации, позволяющий провести их идентификацию, и создается Минэкономразвития России в соответствии с Правилами государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального реестра документов стратегического планирования»⁶⁵. Документу стратегического планирования присваивается уникальный реестровый номер, производится публикация на официальном сайте gasu.gov.ru.

⁶³ См.: Игнатъева И. А. Экологическое право: вопросы теории. М.: Издательский дом МГУ, 2020. С. 171.

⁶⁴ См.: Ющенко М.С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал. С. 192.

⁶⁵ СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

Ввиду большого разнообразия документов стратегического планирования необходимо разработать классификацию таких документов. Проведя исследование федерального реестра документов стратегического планирования, можно сделать вывод, что из более чем 58 000 зарегистрированных документов⁶⁶ прямое отношение к охране озера Байкал имеют *более ста документов*⁶⁷. Эти документы распределяются следующим образом:

1) федерального уровня – 29. Среди документов федерального уровня важное значение имеют Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176⁶⁸, и национальный проект «Экология»;

2) уровня макрорегиона – 1. Документ, реализуемый в пределах Дальневосточного макрорегиона - это Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Данный документ, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р⁶⁹, предписывает «сохранение озера Байкал для настоящего и будущих поколений как мирового источника чистой пресной воды, как природного участка с неповторимыми ландшафтами и уникальной фауной и флорой. Это является одной из главных природоохранных задач и важнейшим условием устойчивого развития региона». Он также устанавливает, что «на хозяйственный комплекс Республики Бурятия ложится наибольшая экологическая нагрузка, связанная с сохранением уникальной экологической системы озера Байкал» и что озеро Байкал формирует «значительный туристический и рекреационный потенциал Республики Бурятия», а

⁶⁶ Государственная автоматизированная информационная система "Управление", gasu.gov.ru/stratdocuments, (дата обращения 18.09.2023).

⁶⁷ См.: Ющенко М.С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал. С. 194.

⁶⁸ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁶⁹ СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

«иркутская агломерация является основным пунктом туристического транзита на озеро Байкал»;

3) уровня федерального округа – 1. Этим документом, реализуемым в пределах Сибирского федерального округа, является Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р⁷⁰. Данный документ закрепляет статус озера Байкал как стратегического ресурса «планетарного масштаба». Документ в соответствии с реестром документов стратегического планирования считается утратившим силу с истечением срока, но акты об отмене не принимались;

4) уровня субъекта РФ – 17. Это документы, реализуемые в субъектах Российской Федерации. В их числе:

а) Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г.⁷¹ Целью документа является повышение качества жизни населения до высокого уровня на базе создания эффективной инновационной модели экономики, сохраняя при этом уникальную многонациональную культуру республики и экологическую систему озера Байкал;

б) Государственная программа Забайкальского края «Охрана окружающей среды»⁷². Целями документа являются обеспечение охраны комплекса природных ресурсов, осуществление прав настоящего и будущих поколений на благоприятные условия окружающей среды. К задачам документа отнесены повышение эффективности государственного управления по охране особо значимых природных территорий региона; предупреждение и снижение негативного воздействия на окружающую среду; создание условий для эффективного и устойчивого развития охотничьего хозяйства Забайкальского края, обеспечивающего сохранение

⁷⁰ СЗ РФ. 2010. № 33. Ст. 4444.

⁷¹ Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия, www.egov-buryatia.ru, (дата обращения: 18.04.2023).

⁷² Постановление Правительства Забайкальского края от 10 апреля 2014 г. № 188 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края «Охрана окружающей среды»// Азия-Экспресс. 2014. № 17/1.

биологического разнообразия, увеличение темпов воспроизводства и грамотное использование ресурсов охотничьих хозяйств на территории региона; обеспечение благоприятных условий для выполнения государственной программы;

в) Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 – 2024 гг., утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 г. № 776-пп⁷³;

5) муниципального уровня. Общее количество документов значительное, но их содержание направлено на описание текущего состояния и решение наиболее острых проблем муниципального образования и мало соотносится с целями и задачами охраны озера Байкал. Выявлено 28 документов стратегического планирования муниципального уровня, содержащих положения, относящиеся к охране окружающей среды. Среди них следующие документы, предусматривающие природоохранные мероприятия на муниципальном уровне:

а) Программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании» сроком на 2020 – 2024 гг., одобренная постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 479⁷⁴;

б) Прогноз социально-экономического развития муниципального образования Ольхонского районного муниципального образования на долгосрочный период, утвержденный постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 469⁷⁵;

⁷³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

⁷⁴ Официальный сайт Администрации Ольхонского районного муниципального образования // URL: <http://ольхонский-район.рф/municipal-nyeprogrammy-na-2020-2024-gody.html> (дата обращения: 12 апреля 2022 г.).

⁷⁵ Официальный сайт Администрации Ольхонского районного муниципального образования // URL: http://ольхонский-район.рф/tinybrowser/images/sozialno_ekonomicheskoe_razvitie/postanovlenie_13.11.2019_-469_ob_utverzhdanii_social-no-ekonomicheskogo_razvitiya_ormo_na_dolgosrochnyy_period.pdf (дата обращения: 19.11.2022).

в) Стратегия социально-экономического развития Портбайкальского муниципального образования на период 2019 – 2031 гг., утвержденная решением Думы Портбайкальского сельского поселения от 31 января 2019 г. № 1-д⁷⁶.

Из всех документов стратегического планирования максимальную важность имеет федеральный проект «Сохранение озера Байкал». Согласно паспорту национального проекта «Экология», его основными целями являются: а) охрана и воссоздание потенциала биологических ресурсов и биологического разнообразия озера Байкал и других водных объектов, входящих в БПТ, уменьшение негативных последствий хозяйственной деятельности, повлиявших на экологическую систему озера Байкал, включая организацию экологического мониторинга на всей площади БПТ; б) охрана и оздоровление экосистемы озера Байкал, в том числе уменьшение объема сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты БПТ.

Согласно федеральному проекту «Сохранение озера Байкал» запланировано проведение конкретных мероприятий. Так, в 2021 г. плановое значение параметра БПТ государственным экологическим мониторингом достигалось за счет проведения такого мероприятия, как «Модернизация государственной наблюдательной сети за состоянием окружающей среды», в соответствии с которой были произведены поставка и ввод в эксплуатацию Автоматизированных стационарных станций мониторинга состояния атмосферы (АСК-А). В рамках мероприятия по обезвреживанию отрицательного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК, был заключен договор между ФГКУ «Красный Бор» и ФГУП «Федеральный экологический оператор» на выполнение работ, связанных с разработкой проекта по ликвидации накопленного ущерба, причиненного окружающей среде в процессе деятельности БЦБК на территории полигона «Бабхинский». Средства для реализации федерального

⁷⁶ Официальный сайт Слюдянского муниципального района // URL: https://www.sludyanka.ru/page/sludyanka_rubrics-6511 (дата обращения: 19.11.2022).

проекта «Сохранение озера Байкал» были выделены Правительству Иркутской области из резервного фонда Правительства Российской Федерации в целях устранения последствий чрезвычайной ситуации, связанной с возможным загрязнением озера Байкал надшламовыми водами, а также на осуществление мер по снижению уровня надшламовых вод в картах-накопителях полигонов БЦБК «Солзанский» и «Бабхинский». Финансовые средства были предоставлены в виде субсидии по заключенному для этого соглашению.

Кроме того, в ряду предпринимаемых мер, проводятся строительномонтажные работы «Реконструкция канализационных очистных сооружений правого берега города Иркутска» (план ввода в эксплуатацию - 2024 г.) в Иркутской области и «Реконструкция очистных сооружений в г. Хилок», «Строительство очистных сооружений в п.п.ст. Жипхеген в Хилокском районе», «Строительство очистных сооружений в п. Тарбагатай Петровск-Забайкальского района» (план ввода в эксплуатацию в 2022 г.) в Забайкальском крае⁷⁷.

Как видно, осуществление федерального проекта «Сохранение озера Байкал» представляет собой сложную многоуровневую систему, в которую входят не только мероприятия по предупреждению негативного воздействия загрязнения и ликвидации результатов уже существующих загрязнений, но также и меры восстановлению всей экологической системы и популяции ихтиофауны озера Байкал. Реализация мероприятий в рамках федерального проекта позволяет осуществить государственный контроль (надзор) и государственный мониторинг экологического состояния озера, а также привлечь общественность к проектированию и осуществлению мероприятий по охране озера Байкал.

Классификация документов стратегического планирования может быть осуществлена и по иным основаниям, а именно:

⁷⁷ См.: Ющенко М.С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал. С. 196-197.

1. по территории действия документа: документы стратегического планирования федерального, регионального, местного уровней;
2. по сроку действия документов стратегического планирования:
 - а) долгосрочные (более 20 лет); на настоящее время такие документы отсутствуют, а они необходимы, учитывая особую ценность объекта охраны;
 - б) среднесрочные (5–20 лет); например, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.;
 - в) краткосрочные (1–5 лет); например, План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2019 – 2024 гг., утвержденный Министерством природы России 28 июня 2019 г. № 0010/12⁷⁸;
3. по степени конкретизации объекта охраны: документы стратегического планирования в отношении окружающей среды в целом, в отношении отдельных групп природных объектов (вод, лесов, недр и т.д.) (например, постановление Правительства Республики Бурятия от 24 октября 2001 г. № 369 «О Республиканской целевой программе «Воспроизводство лесного фонда Республики Бурятия на 2002 – 2006 гг.»⁷⁹), в отношении конкретных природных объектов (озеро Байкал, Телецкое озеро и т.д.);
4. по предмету регулирования:
 - а) направленные исключительно на охрану окружающей среды озера Байкал и БПТ: например, муниципальная программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании» на 2020 – 2024 гг., утверждена постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 479;
 - б) направленные на социально-экономические отношения, складывающиеся на БПТ: например, Стратегия социально-экономического развития Листвянского муниципального образования на 2020 – 2025 гг.,

⁷⁸ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

⁷⁹ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

утвержденная решением Думы Листвянского муниципального образования четвертого созыва от 17 декабря 2019 г. № 181-дгп⁸⁰;

в) комплексно регулирующие как вопросы охраны окружающей среды, так и вопросы социального и экономического развития территории БПТ: в частности, ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.»).

Рассматривая документы стратегического планирования, стоит отметить, что один и тот же документ по разным основаниям, а также в связи с размытостью предмета и целей может относиться к разным группам, что затрудняет четкость классификации: например, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. относятся и к группе документов федерального уровня, и к группе документов среднесрочного планирования, и к группе документов, касающихся охраны окружающей среды в целом. В связи с этим для целей определения значимости стратегического планирования в системе мер правовой охраны озера Байкал наиболее целесообразным представляется применение иной, приведенной ниже классификации документов стратегического планирования, основанной на результатах проведенного исследования Реестра документов стратегического планирования. Так, по основанию применимости к охране озера Байкал документы стратегического планирования следует классифицировать таким образом:

1) документы по тематике охраны озера Байкал (ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», федеральный проект «Сохранение озера Байкал»);

2) документы, содержащие упоминание об охране озера Байкал (национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г.⁸¹);

⁸⁰ Официальный сайт Листвянского муниципального образования // URL: <http://listv-adm.ru/content/ob-utverzhdenii-strategii-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-listvyanskogo-municipalnogo> (дата обращения: 20.12.2022).

3) документы, содержащие общие положения об охране окружающей среды, тем самым применимые к охране озера Байкал;

4) документы, не содержащие тезисов касательно охраны озера Байкал. Считаем, что существует ряд документов различного уровня, которые необходимо дополнить положениями по охране озера Байкал, например, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг.⁸²

В рамках каждой из вышеуказанных категорий предлагается также дополнительная классификация документов стратегического планирования по статусу документа: действующие и недействующие. В данной классификации наибольший интерес представляет также последняя группа, особенно в свете принципа непрерывности, закрепленного в ст. 5 Закона о стратегическом планировании. При классификации документов по их статусу следует вычленять документы, которые были прекращены досрочно, прекратились в связи с истечением срока или не прекратились, а были сделаны бессрочными. Например, Республиканская целевая программа «Воспроизводство лесного фонда Республики Бурятия на 2002 – 2006 гг.»⁸³ утратила силу, и при этом не получила продолжение посредством принятия аналогичного документа на новый период; ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 гг.)» с подпрограммой «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» была прекращена досрочно. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»⁸⁴ изначально была рассчитана на 2013 – 2020 гг., но потом из наименования срок действия был исключен и, судя по паспорту этой госпрограммы, срок ее действия продлен как минимум до 2024 г. включительно. Вышеуказанная госпрограмма упоминается здесь потому, что

⁸¹ Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6311.

⁸² Разработан Минэкономразвития России. Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

⁸³ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

⁸⁴ СЗ РФ. 2019. № 14 (часть II, III). Ст. 1540.

содержит положения о «сохранении природных комплексов региона... в бассейне озера Байкал как фактора, обеспечивающего биологическую очистку стекающих вод, а также являющихся мощным биологическим поглотителем загрязнений».

Срок действия Водной стратегии, которая была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-рв⁸⁵, закончился в 2020 г., а нового документа нет – также нарушен принцип непрерывности. Для обеспечения непрерывности процесса стратегического планирования, проект Водной стратегии на очередной период должен быть подготовлен в максимально сжатые сроки⁸⁶.

Собрание документов стратегического планирования в области природопользования в целом не систематизировано. Значительное количество стратегических документов не обладает единой концепцией и общностью содержания. Так, согласно Стратегии экологической безопасности до 2025 г.,⁸⁷ государственная политика по экологической безопасности⁸⁸ реализуется за счет следующих мер: создание системы технического регулирования, определяющей условия экологической и промышленной безопасности; стратегическая и экологическая оценка проектов и программ развития на федеральном, макрорегиональном уровне, уровне субъектов федерации и муниципальных образований, оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на состояние окружающей среды, экологическая экспертиза, экспертиза проектной документации и промышленной безопасности; лицензирование деятельности, негативно влияющей на окружающую среду, жизнь и здоровье населения; нормирование и разрешительная деятельность в природоохранной сфере. Вышеуказанные меры государственного управления должны

⁸⁵ СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

⁸⁶ См.: Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65 – 86.

⁸⁷ Утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁸⁸ Подробнее см.: Ющенко М. С., Вислогузова И. В., Норкина А. А Стратегическое планирование в системе мер экологической безопасности озера Байкал // ТехНАДЗОР. 2021. № 8 (176). С. 52 – 53.

гарантировать безопасность в сфере экологии. Одновременно, согласно Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.⁸⁹ чрезмерные запреты в сфере экологической безопасности, повышение уровня затрат на обеспечение соответствия производства и потребления экологическим стандартам названы важнейшими угрозами экономической безопасности. Таким образом, в апреле 2017 г. был взят курс на активную реализацию экологической политики, ужесточение экологических требований, а в мае того же года – обилие экологических требований стало угрозой экономическому развитию страны, причем в данных документах не содержалось комплексного взгляда на развитие государства, идеи баланса экологических и экономических интересов.

Очень серьезной проблемой является то, что разработку документов стратегического планирования поручают экономистам и финансистам, то есть разработчики документов не имеют отношения к охране окружающей среды, а экологическая и эколого-правовая наука исключена из процессов подготовки и корректировки природоохранных документов стратегического планирования.

Как один из видов классификации можно предложить классификацию участников стратегического планирования, по вопросам, связанным с охраной окружающей среды озера Байкал и БПТ, которыми являются:

1) Президент Российской Федерации, который помимо руководства в сфере стратегического планирования и определения основных направлений политики государства, наделен полномочиями утверждения (одобрения) документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации. Примером является Указ Президента РФ, утвердивший Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ;

2) Федеральное Собрание Российской Федерации, полномочия которого определены Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О

⁸⁹ Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

парламентском контроле»⁹⁰. Следует отметить, что эти полномочия недостаточно проработаны и не удалось найти документов парламентского контроля охраны озера Байкал и БПТ;

3) Правительство Российской Федерации. Следует отметить, что полномочия Правительства РФ в сфере стратегического планирования являются наиболее широкими по сравнению с полномочиями остальных участников и их перечень не является закрытым (п. 3 ст. 10 Закона о стратегическом планировании). Именно Правительство РФ полномочно разрабатывать нормативные и методические основы стратегического планирования по вопросам, входящим в его компетенцию⁹¹. Также в соответствии с пп. 3 п. 3 ст. 10 Закона о стратегическом планировании Правительство РФ имеет право определять цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, однако правовая форма реализации этих полномочий законом не определена. Таким образом, на системной основе это полномочие не реализуется. Аналогичная ситуация с полномочиями Правительства РФ по обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне;

4) Счетная палата Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с п. 5 ст. 10 Закона о стратегическом планировании, к которым отнесены аудит результативности и реализуемости ряда документов стратегического планирования, а также эффективность распоряжения ресурсами и мониторинг целевых показателей;

5) Минприроды России как орган ответственный за реализацию национального проекта «Экология» и в соответствии с закрепленной природоохранной компетенцией осуществляет координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в природоохранной сфере,

⁹⁰ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

разрабатывает планы деятельности (например, План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ на 2019 – 2024 гг.) и утверждает отчеты об их реализации⁹². Кроме того, Минприроды России проводит мониторинг и контролирует реализацию документов стратегического планирования в сфере охраны природы на федеральном уровне. Перечень не является закрытым. Так, Минприроды России разработало ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», национальный проект «Экология» и федеральный проект «Сохранение озера Байкал» и т.п., однако никаких стратегий в отличие от Минэкономразвития, Минфина и Минэнерго разработано не было. Кроме того, отсутствует методическое обеспечение стратегического планирования в сфере природоохранной деятельности. Что касается координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, то разрабатывается план или «дорожная карта», а полномочия по координации Законом о стратегическом планировании не регламентированы в должной мере;

б) государственные, общественные и научные организации, которые могут быть отнесены к участникам стратегического планирования в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами (п. 8 ст. 10 Закона о стратегическом планировании и постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»). Однако анализ подзаконных актов не выявил таких организаций применительно к стратегическому планированию охраны озера Байкал;

⁹² См.: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 254.

7) органы власти субъектов РФ; например, Правительство Республики Бурятия, Правительство Забайкальского края и Правительство Иркутской области;

8) органы местного самоуправления, в частности законодательные органы муниципальных образований.

Также предлагается классификация документов стратегического планирования по этапам стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование.

В рамках *целеполагания* производится постановка целей, выбор приоритетных направлений, постановка задач в общем, без детализации. Согласно пп. 1 и 2 п. 3 ст. 11 Закона о стратегическом планировании на этапе целеполагания на федеральном уровне принимаются следующие документы:

1) Стратегии. Нельзя не согласиться с позицией Ю. В. Степаненко о том, что перед нами «большой массив несистематизированных, иногда противоречивых ориентиров, которые не только не способны направлять в нужном направлении деятельность государственного аппарата, но и, напротив, зачастую вынуждают отдельные его элементы пренебрегать ранее определенными ориентирами с целью побыстрее отчитаться о достижении более «свежих» целей и задач»⁹³. На обеспечение согласованности и установление иерархии документов стратегического планирования направлен Указ Президента, утвердивший Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ. Документом высшего уровня является Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400⁹⁴. Одним из стратегических национальных приоритетов является экологическая безопасность и рациональное природопользование, которому посвящен целый раздел. В нем зафиксировано, что Российская Федерация определяет свою территорию, ее ландшафтное и биологическое разнообразие, уникальный эколого-ресурсный

⁹³ Степаненко Ю.В. Система стратегического планирования в Российской Федерации. // М.: Проспект, 2021. С. 65.

⁹⁴ СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

потенциал в качестве национального достояния, сохранение и защита которого необходимы для обеспечения жизни будущих поколений, гармоничного развития человека и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Качество атмосферного воздуха и воды, сохраняемое на уровне экологических стандартов, восстановление земель, нуждающихся в рекультивации, воссоздание экосистем территорий и водных объектов, увеличение объёмов лесовосстановления, устранение нанесенных окружающей среде повреждений являются основой для улучшения условий жизни в Российской Федерации (п. 81). Еще одним документом, принимаемым в рамках целеполагания, является Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации⁹⁵, устанавливающая систему взаимодействия ответственных за ее реализацию органов государственной власти. В данной Стратегии освещаются вопросы состояния и места науки в развитии Российской Федерации;

2) Ежегодные послания Президента РФ (ст. 15 Закона о стратегическом планировании). Ежегодное послание является основой для определения ключевых неотложных приоритетных задач, а также для разработки последующих документов стратегического планирования. Согласимся с Ю. В. Степаненко в части того, что «отнесение послания Президента РФ к числу документов стратегического планирования является неоднозначным решением»⁹⁶, так как послание не является формализованным документом, а также его сложно использовать в качестве основы для определения целей и задач на долгосрочную перспективу. Правовой статус «майских указов»⁹⁷ Законом о стратегическом планировании вообще не урегулирован, хотя они безусловно устанавливают целевые показатели для стратегического планирования и предусматривают проектную деятельность путем подготовки и реализации национальных проектов, в частности перед Правительством РФ

⁹⁵ Утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁹⁶ Степаненко Ю.В. Система стратегического планирования в Российской Федерации. С. 70.

⁹⁷ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

была поставлена задача по реализации проекта по сохранению уникальной природной системы озера Байкал;

3) отраслевые документы стратегического планирования (ст. 19 Закона о стратегическом планировании). Такие документы определяют, в нашем случае, развитие природоохранной сферы и разрабатываются в целях обеспечения реализации положений документов стратегического планирования высшего уровня и утверждаются Президентом РФ или Правительством РФ. В качестве примеров можно привести Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁹⁸, Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., Концепцию развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, которые входят в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона⁹⁹.

Решением целого ряда проблем в рамках целеполагания могла бы стать Концепция развития Байкальского макрорегиона, ориентированная на развитие с учетом природоохранной специфики БПТ. Возможность принятия такого документа на уровне макрорегиона предусмотрена п. 2 ст. 21 Закона о стратегическом планировании, а требования к содержанию утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»¹⁰⁰.

Прогнозирование – это следующий этап стратегического планирования. Серьезным вопросом является место этапа прогнозирования. В законе о стратегическом планировании прогнозированию определено место этапа после целеполагания, но таким образом цели должны быть определены до

⁹⁸ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р // СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

⁹⁹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 г. № 2193-р // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6287.

¹⁰⁰ СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

осуществления прогнозирования. Следовательно, целеполагание осуществляется без опоры на прогнозирование, что приводит к нарушению логической последовательности и принятию основополагающих документов «в отрыве от объективных, научно обоснованных представлений о перспективном состоянии тех или иных сфер общественной жизни, выражением которых и являются документы стратегического планирования, принимающиеся на этапе прогнозирования»¹⁰¹. Закон о стратегическом планировании не дает четкого понимания о том, какой результат должен быть достигнут в результате целеполагания, что «неизбежно отрицательным образом сказывается на дальнейшем качестве и результатах стратегического планирования»¹⁰².

Законом о стратегическом планировании предусмотрен целый ряд прогнозов, но они не имеют прямого отношения к охране озера Байкал. Существенной проблемой является отсутствие единого федерального документа, определяющего цели охраны окружающей среды на БПТ. Мы видим ряд целей, сформулированных в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации. и стратегии охраны окружающей среды, которые не подкреплены соответствующей ресурсной основой. Так, Прогноз социально-экономического развития РФ ежегодно разрабатывается Минэкономразвития России и должен содержать в том числе оценку состояния окружающей природной среды. На его основе Минфином РФ разрабатывается бюджетный прогноз, содержащий основные показатели финансового обеспечения бюджетных программ и определяющий порядок формирования долгосрочной бюджетной политики.

В ходе исследования документы экологического прогнозирования выявлены не были, хотя без прогноза не может быть достойного целеполагания. Полагаем, что это является значительным упущением и

¹⁰¹ Добкин А.Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 74 – 76.

¹⁰² Там же. С. 74 – 76.

необходимо законодательно предусмотреть наличие природоохранного прогноза. Отсутствие научно обоснованного природоохранного прогноза для охраны озера Байкал и БПТ не позволяет качественно разработать показатели федерального проекта в рамках национального проекта «Экология», а также осуществлять их своевременную корректировку.

Планирование и программирование – следующий за прогнозированием и последний этап стратегического планирования. Перечень документов, разрабатываемых в рамках этого этапа, предусмотрен пп. 4 п. 3 ст. 11 Закона о стратегическом планировании:

- 1) основные направления деятельности Правительства РФ;
- 2) государственные программы федеральных органов исполнительной власти, в частности, программы Минприроды России. Перечень и порядок разработки государственных программ утверждается Правительством РФ в соответствии с постановлением Правительства от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹⁰³. Согласно Ю. В. Степаненко, «государственные программы фактически являются основным механизмом практической реализации целей и задач, поставленных и уточненных в результате предшествующих этапов стратегического планирования»¹⁰⁴. Государственные программы очень важны, так как на сегодняшний день до 70% бюджета расходуется на их реализацию;
- 3) схемы территориального планирования Российской Федерации;
- 4) планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Отдельно остановимся на документах стратегического планирования уровня субъектов Российской Федерации, которым посвящены ст. 32 – 38 Закона о стратегическом планировании.

¹⁰³ СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

¹⁰⁴ Степаненко Ю.В. Система стратегического планирования в Российской Федерации. С. 77.

Единственный документ стратегического планирования, разрабатываемый на уровне субъектов РФ в рамках целеполагания – стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г.»¹⁰⁵ декларирует, что «на хозяйственный комплекс республики ложится наибольшая экологическая нагрузка, связанная с сохранением уникальной экологической системы озера Байкал» и необходимости формирования «эколого-ориентированной инновационной экономики». Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.»¹⁰⁶ закрепляет положение озера Байкал как «жемчужины экологической системы», говорит об «экологически ориентированной модели развития» и устанавливает, что «в наибольшей степени решению экологических проблем региона будет способствовать участие в национальном проекте «Экология»». Постановление Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. № 586 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г.»¹⁰⁷ ориентирует на развитие экологической устойчивости Забайкальского края, а также выпуск экологически чистой продукции, развитие экологического туризма.

Устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие в прибайкальских регионах возможно только в гармонии с природоохранными целями и задачами, установленными документами стратегического планирования высшего уровня. Недавно принятые стратегии социально-экономического развития Бурятии и Иркутской области в полной мере опираются на стратегии федерального уровня и на национальный проект «Экология». Однако наличие озера Байкал, особенно в Республике Бурятия,

¹⁰⁵ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 19.03.2019, Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.04.2023).

¹⁰⁶ Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

¹⁰⁷ Издание «Азия-Экспресс». 2013. № 52/1.

скорее воспринимается не как конкурентное преимущество, а как ограничение возможности ведения экономической деятельности и развития потенциала субъекта РФ.

В рамках прогнозирования разрабатывается прогноз социально-экономического развития на уровне субъекта РФ на срок не менее чем 12 лет и содержит оценку достигнутого уровня развития, а также основные показатели состояния окружающей среды, количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития.

В Постановлении Правительства Республики Бурятия от 27 декабря 2018 г. № 754 «Об утверждении долгосрочного прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г.»¹⁰⁸ не зафиксированы какие-либо экологические характеристики и показатели, а в краткосрочном прогнозе, утвержденном постановлением Правительства Республики Бурятия от 22 октября 2021 г. № 606 «О прогнозе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»¹⁰⁹, напротив, содержится количественный показатель «Охрана окружающей среды», измеряемый в млн. руб. Данное обстоятельство также иллюстрирует указанное выше отсутствие системной связи между документами стратегического планирования.

В Иркутской области действует постановление Правительства от 26 мая 2015 г. № 254-пп «Об утверждении Положения о порядке разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития Иркутской области на среднесрочный и долгосрочный периоды»¹¹⁰, однако сами прогнозы в доступных источниках отсутствуют. Аналогичная ситуация сложилась в Забайкальском крае.

Таким образом, можно констатировать, что прогнозирование на уровне прибайкальских субъектов либо отсутствует вовсе, либо сосредоточено

¹⁰⁸ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 18.04.2023).

¹⁰⁹ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 18.04.2023).

¹¹⁰ Областная. 2015. № 61.

исключительно на экономических показателях, что подтверждает отсутствие на уровне прибайкальских субъектов системы научно обоснованных представлений о направлениях и ожидаемых результатах в области охраны окружающей среды на БПТ.

Документы по планированию и программированию на уровне субъекта РФ, такие, как планы мероприятий, государственные программы и схемы территориального планирования, содержат ссылки на документы федерального уровня и стратегии социально-экономического развития субъектов. Например, План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г. за 2019 г.¹¹¹ или План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г.¹¹² содержат ссылки на ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», национальный проект «Экология».

Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 – 2024 гг.» содержит паспорт региональной программы и ссылку на подпрограммы и региональный проект «Сохранение озера Байкал» на 2019 – 2024 гг., основным источником финансирования которого является федеральный бюджет. Среди показателей программы можно отметить уменьшение доли направленных на захоронение ТКО, увеличение доли площади особо охраняемых природных территорий регионального значения, увеличение протяженности сооружений инженерной защиты и берегоукрепления, ежегодный прирост численности лимитируемых охотничьих ресурсов, увеличение доли учтенных источников загрязнения атмосферного воздуха. Результатами реализации государственной программы станет разработка мер, направленных на сохранение и защиту

¹¹¹ Распоряжение Правительства Забайкальского края от 29 мая 2020 г. № 155-р // Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

¹¹² Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 апреля 2019 г. № 174 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 18.04.2023).

окружающей среды, обеспечение экологической безопасности. Кроме того, в Иркутской области действует государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2019 – 2024 гг.»¹¹³, нацеленная на экономическое развитие региона с одновременным сохранением уникальной экосистемы озера Байкал.

В Республике Бурятия принята Государственная программа Республики Бурятия «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов»¹¹⁴, и в Забайкальском крае – Государственная программа Забайкальского края «Охрана окружающей среды»¹¹⁵.

Схемы территориального планирования выполняются в соответствии со ст. 9, 15, 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹¹⁶. Помимо схем размещения объектов, в них содержатся карты планируемых природных территорий регионального значения, подлежащих особой охране. Например, такая информация содержится в следующих схемах: Схема территориального планирования Иркутской области¹¹⁷, Схема территориального планирования Республики Бурятия¹¹⁸. Отметим, что законодательно предусматривается возможность разработки схемы территориального планирования одновременно для двух и более субъектов, при условии наличия общей границы, охватывающей всю БПТ, т.е. для Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, применительно к территориям или частям территорий этих субъектов.

¹¹³ Государственная программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2019 – 2024 гг.», утв. постановлением Правительства Иркутской области от 12 ноября 2018 г. № 828-пп // Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁴ Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 мая 2013 г. № 261 «О Государственной программе Республики Бурятия "Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов"» // Издание «Бурятия». 2013. № 61.

¹¹⁵ Постановление Правительства Забайкальского края от 10 апреля 2014 г. № 188 «Об утверждении Государственной программы Забайкальского края "Охрана окружающей среды"» // Издание «Азия-Экспресс». 2014. № 17/1.

¹¹⁶ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

¹¹⁷ Постановление Правительства Иркутской области от 2 ноября 2012 г. № 607-пп «Об утверждении схемы территориального планирования Иркутской области» // Областная. 2012. № 136.

¹¹⁸ Постановление Правительства Республики Бурятия от 3 декабря 2010 г. № 524 «Об утверждении Схемы территориального планирования Республики Бурятия» // Издание «Бурятия». 2010. № 226.

Инициатива в данном случае должна исходить от высшего органа исполнительной власти одного из вышеуказанных субъектов РФ.

Отметим, что Закон о стратегическом планировании не устанавливает критерии деления для документов стратегического планирования на муниципальном уровне (ст. 39). Основная цель данных документов – обеспечение распределения бюджетных средств в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ¹¹⁹. При этом следует отметить большое разнообразие документов стратегического планирования в муниципальных образованиях Байкальского региона.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования. В качестве примера приведем Стратегию социально-экономического развития Слюдянского муниципального образования на 2019 – 2030 гг.¹²⁰, Стратегию социально-экономического развития Листвянского муниципального образования на 2020 – 2025 гг., Инвестиционную стратегию муниципального образования «Северо-Байкальский район» на период до 2020 г.¹²¹, Стратегию социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования до 2030 г.¹²²;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, например, План мероприятий (дорожная карта) по реализации стратегии развития муниципального образования «Северо-Байкальский район»¹²³, План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития

¹¹⁹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹²⁰ Принята решением Городской Думы Слюдянского муниципального образования от 31 января 2019 г. № 2 IV-ГД // Официальный сайт города Слюдянка, URL: <https://www.gorod-sludyanka.ru/page/rubrics-309> (дата обращения: 18.04.2023).

¹²¹ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

¹²² Стратегия социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования до 2030 г., утв. решением Думы Ольхонского районного муниципального образования от 19 декабря 2018 г. № 179 // Администрация Ольхонского районного муниципального образования <<http://ольхонский-район.рф/strategiya-sotcial-no-e-konomicheskogo-razvitiya-ol-khonskogo-rmo.html>> (дата обращения: 12.04.2022).

¹²³ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

муниципального образования город Северобайкальск на период до 2035 г. на трёхлетний период¹²⁴. Последний содержит раздел «Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды», включающий сроки и объемы финансирования мероприятий по ликвидации свалок и рекультивации территорий, по реконструкции очистных сооружений с биологической очисткой и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры в г. Северобайкальск;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период. Например, Прогноз социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального округа на долгосрочный период, Прогноз социально-экономического развития муниципального образования Слюдянский район на 2020–2022 гг.¹²⁵;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период (примеров на БПТ не выявлено);

5) муниципальные программы, например, муниципальная программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании» на 2020 – 2024 гг., Программа развития внутреннего и въездного туризма Тункинского муниципального района¹²⁶, муниципальная программа «Благоустройство территории Байкальского городского поселения на 2015 – 2021 гг.»¹²⁷. Реализация мероприятий последней из перечисленных программ будет способствовать улучшению экологической обстановки и условий жизнедеятельности населения байкальского городского поселения.

В 2018 г. была предпринята попытка классифицировать и раскрыть содержание документов стратегического планирования на муниципальном уровне путем внесения изменений в Закон о стратегическом планировании.

¹²⁴ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁵ Одобрено постановлением Администрации Слюдянского городского поселения от 8 ноября 2019 г. № 1112 // Официальный сайт города Слюдянка, URL: <https://www.gorod-sludyanka.ru/page/rubrics-610> (дата обращения: 20.11.2022).

¹²⁶ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁷ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

Проект федерального закона № 439861-7¹²⁸, прошел первое чтение в ноябре 2018 г. Проект содержит положения по уточнению содержания стратегического планирования на муниципальном уровне в части определения расширенного перечня документов стратегического планирования, а также о допущении муниципальных образований к разработке документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации. Следует не согласиться с авторами законопроекта, так как детальная регламентация документов стратегического планирования на муниципальном уровне не требуется. По нашему мнению, такие документы в обязательном порядке должны приниматься при численности населения более 100 000 человек, а участвовать в их подготовке должны люди, прошедшие специальное обучение, подтвержденное соответствующим документом.

Муниципальные программы направлены на обеспечение финансирования решения актуальных проблем, стоящих перед поселением или муниципальным районом, и лишь иногда упоминают охрану окружающей среды; связь с федеральными программами и программами субъекта не прослеживается.

Считаем целесообразным, в связи с отсутствием подготовленных кадров, *минимизировать количество документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований, а их подготовку сделать добровольной.* По тем документам стратегического планирования, которые продолжают свое действие (например, до своего завершения), целесообразно организовать проведение ежегодной оценки эффективности реализации, по итогам которой принимается решение о продолжении, изменении или прекращении программы, а также об объеме бюджетных ассигнований.

¹²⁸ Паспорт проекта Федерального закона № 439861-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования)», принят ГД РФ в первом чтении // Доступ – СПС «Консультант Плюс».

1.4. Проблема сочетания актов законодательства и документов стратегического планирования по вопросам охраны озера Байкал

Комплексный подход к охране озера Байкал можно обеспечить только при условии гармоничного сочетания законодательства и документов стратегического планирования. Причем, как справедливо считает Т. Я. Хабриева, разработка взаимосвязанных документов стратегического планирования позволяет в системном виде улучшать законодательство и государственное управление¹²⁹.

Нормы Конституции РФ, содержащие основы правового регулирования охраны водных объектов, применимые к озеру Байкал, содержатся: а) в ст. 9 Конституции РФ, провозглашающей землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и закрепляющей многообразие форм собственности, в которых они могут находиться; б) в ст. 36 Конституции РФ, ограничивающей в связи с возможностью нанесения ущерба окружающей среде, нарушением прав и законных интересов иных лиц свободу владения, пользования и распоряжения природными ресурсами; в) в ст. 72, относящей вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, установленное в ст. 42 Конституции РФ, реализуется, в том числе, и в ходе регулирования водных отношений. Обязанности по сохранению природы и среды обитания (ст. 58 Конституции РФ) также касаются деятельности по охране озера Байкал.

Важность Конституции РФ в области государственного регулирования водных отношений ограничивается указанными выше нормами, но имеет более широкое обоснование. Мы согласны с утверждением А. И Зверевой, к что к фундаментальным основам правовых норм, регулирующих охрану

¹²⁹ См.: Хабриева Т.Я. БРИКС: контуры многополярного мира: монография. М., 2015. 300 с.

озера Байкал, «следует отнести конституционные нормы о включении в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, о системе государственной власти (в том числе судебной), местного самоуправления и др.»¹³⁰, которые создают предпосылки для решения конкретных задач регулирования охраны окружающей среды озера Байкал и БПТ в целом.

Законодательство – это форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты¹³¹. В систему законодательных актов, регулирующих отношения по охране озера Байкал, включается Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹³² (далее – Закон об охране окружающей среды), Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ¹³³ (далее – ВК РФ), Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ¹³⁴ (далее – ЛК РФ), Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹³⁵ и Закон об охране озера Байкал. В данную систему входит и обширное число подзаконных нормативных актов: постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 639 «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»¹³⁶; приказы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»¹³⁷; от 6 февраля 2008 г. № 30 «Об утверждении форм и Порядка представления сведений, полученных в

¹³⁰ Зверева А.И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов: характеристика и разграничение со смежными деликтами: монография / под ред. Ю.В. Грачевой. М.: Проспект, 2019. С. 21.

¹³¹ См.: Сенякин И.Н. Теория государства и права. Курс лекций. Под общей редакцией Матузова Н.И. М., 2003. С. 419.

¹³² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹³³ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

¹³⁴ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹³⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹³⁶ СЗ РФ. 2006. № 46. Ст. 4791.

¹³⁷ Российская газета. 2009. № 113.

результате наблюдений за водными объектами, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, собственниками водных объектов и водопользователями»¹³⁸ и др.

Обеспечить охрану и рациональное использование богатейших водных ресурсов озера Байкал призвано водное законодательство России и прежде всего ВК РФ¹³⁹. В соответствии с ст. 1 ВК РФ охрана водных объектов - это совокупность мероприятий по сохранению и восстановлению водохозяйственных объектов. Основными направлениями правовой охраны российского водного фонда, а также озёр являются: регулирование хозяйственной деятельности, которая может вызвать загрязнение водных объектов или истощение; установление и соблюдение санитарных зон. Кроме того, важно осуществлять реабилитацию этих водно-болотных угодий.

Охрана водных объектов должна находиться в приоритете перед их использованием (ст. 3 ВК РФ), поэтому водоохранные мероприятия проводятся в соответствии с водным законодательством (ст. 55 ВК РФ). Системой охраны водного фонда предусмотрен мониторинг и государственный учет водных объектов, а также контроль их использования, выявление виновных в нарушениях обязательств. Водоохранные требования должны выполняться с момента выбора будущего места расположения потенциального источника загрязнений вод и иного неблагоприятного воздействия на воды (промышленного предприятия, ГЭС) во время его проектирования, строительства, при введении в эксплуатацию, в течение всего срока эксплуатации и при выводе из эксплуатации.

Согласно ст. 28 ВК РФ, в границах России выделяется Ангаро-Байкальский бассейновый округ. Согласно ст. 29 ВК РФ, в пределах бассейнового округа функционирует бассейновый совет и на основании его решений происходит разработка комплексной системы использования ресурсов водных объектов.

¹³⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 23.

¹³⁹ См.: Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие / Отв. ред.: Ю.И. Шуплецова. М.: Юстицинформ, 2011. 184 с.

Исходя из ст. 33 ВК РФ схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя совокупность систематизированных материалов о текущем состоянии водных объектов и об их использовании и представляют собой фундамент для осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов определяют целевые показатели качества воды в водных объектах на все время действия данных схем; список водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; водохозяйственные балансы; лимиты и квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод; основные целевые показатели снижения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия, перечень мероприятий, запланированных для достижения этих показателей; плановый объем финансирования для осуществления схем комплексного использования и охраны водных объектов. В соответствии со ст. 30 и 38 Закона о стратегическом планировании, схемы комплексного использования и охраны водных объектов следует отнести к документам стратегического планирования.

В то же время, по оценке Д. О. Сивакова, «как на правотворческом, так и на правоприменительном уровне пока не удалось обеспечить максимально эффективную охрану БПТ»¹⁴⁰.

Планируемый срок действия разрабатываемых схем комплексного использования и охраны водных объектов - не менее 10 лет. Разработка схем ведется Федеральным агентством водных ресурсов и утверждается Минприроды России отдельно для каждого речного бассейна, при условии успешного прохождения государственной экологической экспертизы. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов обязательны к выполнению для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Порядок разработки, утверждения и реализации схем

¹⁴⁰ Сиваков Д.О. О правовой охране озер // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 41.

комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы установлен постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы»¹⁴¹.

В соответствии с приказом Федерального агентства водных ресурсов от 13 декабря 2007 г. № 251 «Об утверждении графика разработки нормативов допустимого воздействия на водные объекты и схем комплексного использования и охраны водных объектов»¹⁴² был утвержден график разработки нормативов допустимого воздействия на водные объекты и разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов. Согласно графику велась разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов для бассейнов рек южной части озера Байкал в 2009 – 2011 гг. и для бассейнов рек средней и северной частей озера Байкал в 2011 – 2013 гг. Несмотря на то, что Законом о стратегическом планировании графики напрямую не предусмотрены, по своей сути они могут быть отнесены к документам стратегического планирования.

М. М. Бринчук считает схемы комплексного использования и охраны водных объектов одним из действенных механизмов охраны озера Байкал и БПТ. В соответствии со ст. 16 Закона об охране озера Байкал схемы комплексного использования и охраны должны стать основой хозяйственной и иной деятельности на БПТ. Использование комплексных схем охраны и использования природных ресурсов должны лечь в основу сохранения (восстановления) байкальской экологической системы¹⁴³.

Д. О. Сиваков справедливо отмечает, что «комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов БПТ нельзя считать излишними, а деятельность по их разработке — избыточной, данная комплексная схема

¹⁴¹ СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

¹⁴² Документ опубликован не был. Доступ – л СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴³ См.: Бринчук М.М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008. № 2. С. 2 – 9.

могла бы дать ключ к сбалансированию хозяйственных и природоохранных интересов в пределах БПТ»¹⁴⁴. В ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» механизм реализации комплексных схем охраны и использования природных ресурсов БПТ только упоминается. Комплексная схема охраны и использования природных ресурсов БПТ в 2003 г. была разработана, но так и не была утверждена. Стоит отметить, что Законом о стратегическом планировании в качестве документов стратегического планирования предусмотрены схемы территориального планирования, генеральные схемы и схемы развития отраслей экономики и сфер государственного управления (ст. 30, 38). В вышеуказанной ФЦП и национальном проекте «Экология» речь идет только о территориальных схемах обращения с отходами. Очевидна необходимость приведения Закона об охране озера Байкал в соответствие с законодательством о стратегическом планировании либо включения в перечень документов стратегического планирования комплексных схем охраны и использования природных ресурсов.

Правовые основы охраны озера Байкал и правовой режим БПТ определяется Законом об охране озера Байкал. В развитие данного федерального закона Правительство Российской Федерации издало ряд постановлений, таких как постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2000 г. № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон»¹⁴⁵; постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной

¹⁴⁴ Сиваков Д.О. Комментарий к ст. 33 // Научно-практического комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ИНФРА-М, 2023. С. 124.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3727.

экологической системы озера Байкал»¹⁴⁶. Также федеральными и региональными органами исполнительной власти были изданы ряд актов, таких, как Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал»¹⁴⁷, приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 25 апреля 2007 г. № 114 «О Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал»¹⁴⁸; приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 21 февраля 2020 г. № 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»¹⁴⁹ (далее – приказ Минприроды № 83); приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 226 «Об утверждении правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна»¹⁵⁰.

Следует отметить, что более 600 нормативных правовых актов существенно ограничивают хозяйственно-экономическую деятельность на БПТ, что вызывает критику граждан и инициативных групп, предлагающих пересмотреть (снять) ограничения, прежде всего в части запрета на добычу полезных ресурсов, запрета на вылов омуля, запрета на расширение границ населенных пунктов. Как считают сотрудники Бурятского государственного университета, «реализуемые в настоящее время инициативы зачастую носят бессистемный характер и не отвечают вызовам времени и обеспечению долговременной стратегии охраны озера Байкал»¹⁵¹. По мнению М. М.

¹⁴⁶ СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 967.

¹⁴⁷ СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1644.

¹⁴⁸ Российская газета. 2007. № 141.

¹⁴⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

¹⁵⁰ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

¹⁵¹ Хышиктуев О.В., Бадмацыренова Е.Л. Проблемы защиты озера Байкал: международно-правовые и национально-правовые аспекты // *Matters of Russian and International Law*. 2017, Vol. 7, Is. 2A, с. 139 – 147.

Бринчука, для достижения целей охраны окружающей среды на БПТ должны быть действительная, реальная политическая воля, достаточное финансирование, постоянный и эффективный государственный контроль и хорошая организация проектной деятельности¹⁵².

Документы стратегического планирования, относящиеся к охране окружающей среды на БПТ, – это, как было отмечено выше, комплекс из более чем 100 документов, принятых на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне.

В настоящее время большое значение для охраны водного фонда имеет Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. В положениях Водной стратегии предусматривается значительное снижение водоемкости ВВП России и, следовательно, сокращение антропогенной нагрузки на водный фонд. В документе декларируется связь концепции с «обеспечением экономического благополучия и социальной стабильности, национальной безопасности страны и реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду»¹⁵³. Однако этот документ имеет преимущественно социально-экономическую направленность; баланс развития и природоохранной деятельности, в частности, в отношении озера Байкал в этом документе стратегического планирования прослеживается плохо.

Решение экологических проблем БПТ намечено в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. Однако своего развития в части БПТ этот документ целеполагания так и не получил.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., при оценке текущего состояния экологической безопасности, отмечает неблагоприятную ситуацию с качеством воды в

¹⁵² См.: Бринчук М.М. Национальные проекты и экологическое право // Экологическое право. 2008. № 3. С. 26 – 30.

¹⁵³ Водная стратегия, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

водных объектах: «...19 % сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70 % – недостаточно очищенными и только 11 % – очищенными до допустимых нормативов уровня очистки. Сброс вод, недостаточно очищенных до установленных нормативов допустимых сбросов, является причиной загрязнения поверхностных и подземных вод, накопления загрязнителей в донных отложениях, деградации водных экосистем. Как следствие, от 30 до 40 % населения страны регулярно используют воду, не отвечающей гигиеническим требованиям. Загрязнение питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами приводит к увеличению риска смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и росту заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно)».

В разделе 3 Стратегии экологической безопасности перечисляются вызовы и угрозы экологической безопасности. Можно утверждать, что проблемы, касающиеся водных объектов, зафиксированы на всех определяемых Стратегией экологической безопасности уровнях угроз: к глобальным вызовам отнесены негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв; к внутренним – загрязнение водных объектов, низкое качество воды, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий; к внешним вызовам отнесено перераспределение стока трансграничных водотоков. Как видим, подавляющее большинство угроз связано с антропогенным воздействием на водные объекты. Это подтверждается и официальными документами, содержащими данные о состоянии и проблемах вод в России¹⁵⁴. В свою очередь, перечень основных задач для достижения целей, определенных Стратегией экологической безопасности,¹⁵⁵ включает в себя

¹⁵⁴ См.: Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2016 г.». М., 2017. С. 38, 49 – 63, 67 – 70, 84 – 91, 97 – 98, 110 – 120 и др.; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 г.». М., 2017. С. 56 – 58, 62 – 72, 239 – 242, 635, 652 и др.; Водные ресурсы и водное хозяйство России в 2016 г.: Статистический сборник / Под ред. Н.Г. Рыбальского, А.Д. Думнова, В.А. Омеляненко. М., 2017. С. 8, 67 – 116, 151 – 179, 186 – 189.

¹⁵⁵ В соответствии с п. 24 Стратегии «целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей

задачи по предотвращению загрязнения поверхностных и подземных вод, улучшению качества воды в загрязненных водных объектах, оздоровлению водных экосистем. Таким образом, полагаем, что водные объекты находятся в центре внимания данного документа стратегического планирования: их качество является частью характеристики текущего состояния экологической безопасности, водные проблемы относятся к ее глобальным, внутренним и внешним вызовам и угрозам, а предотвращение загрязнения вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах и восстановление водных экосистем поставлены на первое место в числе задач, реализация которых необходима для достижения целей Стратегии экологической безопасности.

В последнее время наиболее активное применение получили ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» (в настоящее время завершена) и национальный проект «Экология». Закон об охране озера Байкал применялся значительно реже, что, на наш взгляд, связано с его рамочным характером и архаичностью ряда статей. Это позволяет сделать вывод, что органы власти стараются решить экологические проблемы посредством документов стратегического планирования, без внесения соответствующих изменений в Закон об охране озера Байкал.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. закреплено, что такая политика основывается на федеральных законах (п. 6). В связи с этим национальный проект «Экология» как документ, непосредственно связанный с осуществлением конкретных направлений государственной политики, должен опираться на качественное правовое регулирование, и прежде всего на нормы права, закрепленные в актах экологического законодательства¹⁵⁶.

среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата».

¹⁵⁶ См.: Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20 – 26.

Таким образом, документы стратегического планирования должны опираться на действующее законодательство и обеспечивать реализацию политической воли (целеполагание), финансирование и контроль, а «нерешенные проблемы, связанные со степенью эффективности, уровнем качества эколого-правовых норм, определением и реализацией конкретных направлений развития экологического законодательства, могут влиять на обеспечение общей результативности национального проекта "Экология" и должны своевременно преодолеваться»¹⁵⁷.

На региональном уровне также принимается ряд документов стратегического планирования. Так, в Иркутской области принятие таких документов регламентируется постановлением Правительства Иркутской области от 26 июля 2013 г. № 282-пп «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации»¹⁵⁸, Системой целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня и Перечнем показателей результативности для Системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня, утвержденными Распоряжением Правительства Иркутской области от 10 сентября 2014 г. № 749-рп¹⁵⁹.

Грань между традиционным регулированием отношений правовой охраны озера Байкал и регулированием при помощи документов стратегического планирования в настоящее время представляется размытой. Как справедливо отмечает И. А. Игнатьева, в документах стратегического планирования «имеются положения, которые по смыслу должны находиться в законодательных актах»¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Областная. 2013. № 97.

¹⁵⁹ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁰ Игнатьева И. А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 3.

Полагаем, что при отсутствии целей, установленных в законодательстве об охране озера Байкал, их определение допустимо в предметно ориентированных документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации. В таком случае документы стратегического планирования обладают юридической силой нормативного правового акта Президента Российской Федерации, который восполняет пробелы правового регулирования, образовавшиеся на законодательном уровне. Такие цели предполагают дальнейшее закрепление и развитие в законодательстве об охране озера Байкал.

Согласно оценке состояния документов стратегического планирования по данным научной литературы, оно характеризуется наличием существенных недостатков, которые, по нашему мнению, предопределяются сложностью подбора терминов, наполненных реальным семантическим значением при одновременной очевидной актуальности решаемых проблем. В процессе законотворчества происходит оперирование терминами «без практического смысла, без попытки критического использования реальной, а не желаемой семантики»¹⁶¹; кроме того, отсутствует эффективный механизм реализации нормативных стратегических положений¹⁶².

Решение обозначенных выше проблем может стать возможным благодаря изменению фокусировки в сторону прикладного характера исследования и правового регулирования экологических вызовов, предопределяющего их «рассмотрение во всем богатстве и многообразии взаимосвязей, находящих свое отражение в праве»¹⁶³.

¹⁶¹ Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 25.

¹⁶² См.: Яницкий О.Н. Экологическая культура: Очерки взаимодействия науки и практики. М., 2007. С. 76 – 84.

¹⁶³ Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Указ. соч. С. 25.

Глава 2. Стратегическое планирование во взаимосвязи с другими мерами правовой охраны озера Байкал

2.1. Стратегическое планирование охраны озера Байкал в системе государственного экологического управления

Под управлением понимается целенаправленное воздействие на процессы для изменения их прохождения с целью достижения желательного результата или избегания нежелательного¹⁶⁴; назначение управления – обеспечить достижение основной цели¹⁶⁵. О. С. Колбасов писал, что «эффективность правовых мер охраны природы определяется не только хорошо развитым законодательством, но и наиболее целесообразной организацией государственного управления, касающегося оперативно-хозяйственного регулирования процесса использования природных богатств в народном хозяйстве и развития науки и техники обучения кадров и осуществления контроля за выполнением правовых требований охраны природы»¹⁶⁶.

Под экологическим управлением следует понимать управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Функции экологического управления – это постоянные основные направления деятельности органов по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования¹⁶⁷.

В то же время в науке широко используется термин «стратегическое управление», обозначаемое которым правовое понятие имеет точки пересечения с понятием «государственное экологическое управление». Термин «стратегическое управление» стал использоваться на рубеже 60 – 70-

¹⁶⁴ См.: Никитин А.В. Кибербиологическая синэволюция (киберэволюция) // URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001h/4849-nkt.pdf> (дата обращения: 07.07.2022).

¹⁶⁵ См.: Дрезинский К.С. Терминологическое исследование понятий «Менеджмент» и «Управление» // *π-Economy*. 2013. №1-1 (163). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/terminologicheskoe-issledovanie-ponyatiy-menedzhment-i-upravlenie> (дата обращения: 01.03.2022).

¹⁶⁶ Колбасов О.С. Охрана природы // *Экологическое право*. 2007. № 6. С. 10–15.

¹⁶⁷ См.: *Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие* / Отв. ред.: Ю.И. Шуплецова. М.: Юстицинформ, 2011. С. 71.

х гг. прошлого столетия, чтобы обозначить управление на верхнем уровне¹⁶⁸. Одним из родоначальников стратегического управления было стратегическое планирование. «Стратегическое планирование – составная часть управленческой деятельности»¹⁶⁹ либо «одно из важнейших направлений стратегического управления»¹⁷⁰.

Стратегическое управление – это набор решений и действий по формированию и выполнению стратегий, разработанных для достижения намеченной цели. Стратегическое управление имеет упреждающий характер, речь идет о действиях в настоящем, предопределяющих выживаемость в будущем, обеспечивающем гибкость развития в условиях меняющейся внешней среды и обеспечивающей возможность стратегического прорыва¹⁷¹.

Стратегическое управление сводится к выполнению стратегических планов, изысканию и распределению ресурсов на решающих направлениях, а также получению необходимой информации. Также в 1970-х гг. появилась концепция управления решением стратегических задач в условиях неопределенности, что позволяло в условиях общей неопределенности не менять общую стратегию¹⁷². В § 1.1 были рассмотрены в ретроспективе успехи и неудачи стратегического планирования применительно к охране окружающей среды БПТ.

Стратегическое управление может иметь низкую эффективность из-за следующих факторов: 1) разбалансировка распределения полномочий между линейным руководством и руководящими подразделениями; 2) неразвитая система исполнения стратегических планов; 3) временные задержки при внесении изменений в планы; 4) слабо развитые управленческие

¹⁶⁸ См.: Юценко М. С. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и экологический мониторинг как функции экологического управления // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 32.

¹⁶⁹ Игнатъева И.А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 3. С. 9.

¹⁷⁰ Поярков Б.В. Стратегическое планирование природоохранной деятельности. Курс лекций. Ярославль, 2002. С. 68.

¹⁷¹ См.: Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебник. М.: Проспект, 2021. С. 4 – 6.

¹⁷² Там же. С. 10 – 11.

компетенции руководителей¹⁷³. Сказанное в равной мере применимо к государственному экологическому управлению на БПТ, где основной проблемой последний десяток лет является не отсутствие финансирования, а неумение подготовить качественную проектную документацию и получить положительное заключение государственной экологической экспертизы, а также выбрать добросовестных подрядчиков.

Полагаем, что управление на БПТ необходимо регулировать из единого центра по аналогии со специально созданными соответствующими подразделениями Росприроднадзора и природоохранной прокуратуры. Кроме того, в случае с БПТ государственное управление следует осуществлять не по субъектам РФ, а по объекту. Этот прецедент в дальнейшем можно будет использовать и на других природных системах. Таким образом, с учетом особенностей БПТ необходим более решительный отказ от типовой системы органов экологического управления, активный переход к стратегическому управлению. Интересный опыт по экологическому управлению в Арктике накоплен в Минвостокразвития, полномочия которого определяются не по функциональному, а по территориальному принципу; экологическое развитие при этом трактуется как неременная часть развития Арктической зоны Российской Федерации¹⁷⁴. Этот опыт может быть востребован для организации эффективного управления на БПТ.

Представляет интерес опыт развития особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказских Минеральных Вод (далее – КМВ). Здесь государство должно придавать первостепенное значение восстановлению и сохранению природного потенциала как одного из лечебных факторов. Данный макрорегион получил свое нынешнее название в 1992 году; в его состав вошли части Ставропольского края, Кабардино-Балкарской

¹⁷³ Там же. С. 15.

¹⁷⁴ См.: Игнатъева И.А. Минвостокразвития России как орган экологического управления в Арктике // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/minvostokrazvitiya-rossii-kak-organ-ekologicheskogo-upravleniya-v-arktike> (дата обращения: 08.03.2023).

Республики и Карачаево-Черкесской ССР¹⁷⁵. Вместе с тем из-за отсутствия полноценного финансирования планы развития городов-курортов в составе КМВ так и не были реализованы.

О том, что особые вопросы возникают относительно стратегического муниципального управления, уже упоминалось в § 1.3. Документы стратегического планирования прибайкальских муниципальных образований составлены на очень низком профессиональном уровне, во многом повторяют положения региональных и (или) федеральных программ, зачастую только констатируют сложившуюся ситуацию, но не предлагают путей решения проблем, характерных для БПТ¹⁷⁶.

Разработка стратегий требует высокого интеллектуального потенциала, а в прибайкальских муниципальных образованиях численность населения часто не превышает 1000 человек и, как следствие, качество принимаемых документов стратегического планирования вызывает большие вопросы. Так, например, Администрация Слюдянского района утвердила муниципальную программу о создании условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях Слюдянского района на 2019 – 2024 гг.¹⁷⁷ на 47 страницах, где Центральная экологическая зона Байкальской природной территории (далее – ЦЭЗ, ЦЭЗ БПТ) упоминается всего один раз, причем в негативном ключе – в связи с тем, что из-за «запрета применения пестицидов и агрохимикатов в ЦЭЗ БПТ происходит снижение почвенного плодородия пашни». Конечно, такое отсутствие комплексного подхода к развитию территории, отсутствие связи с целями и задачами документов вышестоящего уровня, а также полное отсутствие прогнозирования

¹⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 6 июля 1992 г. № 462 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации - Кавказских Минеральных Водах» // САПП. 1992. № 3. ст. 108.

¹⁷⁶ См.: Ющенко М.С. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и экологический мониторинг как функции экологического управления. С. 33.

¹⁷⁷ Постановление Администрации муниципального образования Слюдянский район от 27 декабря 2018 г. № 855 «Об утверждении муниципальной программы «Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях Слюдянского района» на 2019 – 2024 гг.» // https://www.sludyanka.ru/pub/files/QA/6675/1__Postanovlenie__855_ot_27.12.2018__utverzhenie.docx (дата обращения: 18.04.2023).

экологических последствий существенно снижают качество реализации всех остальных этапов стратегического планирования.

Опыт БПТ показывает, что за редким исключением документы стратегического планирования прибайкальских муниципальных образований выполнены без должного профессионализма.

Такая позиция находит подтверждение у экспертов, заключающих, что нынешний уровень кадрового обеспечения органов местного самоуправления не является достаточным для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления стратегических мероприятий национальных проектов, а для повышения эффективности механизмов реализации национальных проектов на муниципальном уровне необходимо, в том числе, повышение качества методической помощи органам местного самоуправления, а также создание системы обратной связи и корректировки мероприятий национальных проектов в ходе их исполнения¹⁷⁸.

Отсутствие доступа в определенных условиях к информации природоохранного характера¹⁷⁹ и платность ее получения в ряде случаев препятствует мониторингу реализации национальных проектов на территории муниципальных образований, своевременному принятию управленческих решений, что влечет за собой риски недостижения поставленных целей и задач как на муниципальном, так и на региональном уровнях.

На настоящий момент в Байкальском макрорегионе отсутствует «региональная модель природопользования и определенные на ее основе базовые направления регламентации хозяйственной деятельности»¹⁸⁰, что не позволяет перейти к сбалансированному эколого-экономическому развитию. Территории с низким биоклиматическим потенциалом, низкой

¹⁷⁸ Игнатъева А.В., Пахомов А.В. Реализация национальных проектов на муниципальном уровне: первые итоги и пути повышения эффективности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 13 – 14.

¹⁷⁹ Подробнее см.: Выпханова Г.В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства. М.: Городец, 2009. 239 с.

¹⁸⁰ Думова И.И. Байкальский регион: социально-экономические проблемы управления природопользованием: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.04. Новосибирск, 1997. С. 7.

урожайностью, чрезмерной распаханностью, перегруженностью пастбищ должны подлежать выводу из сельскохозяйственного оборота¹⁸¹ или переходу на органическое сельское хозяйство (подробнее об этом в § 3.3). Именно эти положения на основании научного прогноза должны попадать в документы стратегического планирования и становиться показателями успешной реализации экологического управления на БПТ.

Как считает ряд авторов, при обращении к инструментам стратегического планирования в сфере государственного управления использованием природных ресурсов зачастую отсутствует системность¹⁸². Так, например, отсутствует преемственность и непрерывность действия федеральных целевых программ по охране озера Байкал и социально-экономическому развитию БПТ. Также следует отметить отсутствие строгой иерархии документов стратегического планирования, связанных с охраной окружающей среды на БПТ, необходимость регистрации регистрации научно-исследовательских работ, связанных с охраной природных ресурсов БПТ, как документов стратегического планирования.

Экологическое управление БПТ должно соответствовать правовому режиму участков мирового наследия, в том числе с паритетностью природного и культурного наследия, а также регламентацией деятельности существующих хозяйственных отраслей. Требуется проведение «отраслевой дифференциации территории»¹⁸³, путем деления хозяйствующих субъектов на группы, определяемые по уровню оказания влияния на окружающую среду, выделяя предприятия, оказывающие влияние в рамках допустимых значений, и все остальные, оказывающие недопустимое влияние, деятельность которых подлежит запрету или приостановлению ввиду ее экологической опасности до разработки и внедрения соответствующих

¹⁸¹ Особо актуально для Республики Бурятия, где, по данным, приводимым Думовой И. И., более 45% сельхозугодий подлежат выводу из оборота.

¹⁸² Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65 – 86; Бурутин А.Г. Проблемы теории и практики государственного стратегического планирования в Российской Федерации: концептуальное видение // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 3 – 6.

¹⁸³ Думова И.И. Указ. соч. С. 9.

природоохранных технологий, включенных в НДТ. Их последующее функционирование возможно при условии соблюдения жестких нормативов негативного воздействия на окружающую среду и на новой технологической основе. Далее в модели управления должны быть определены «точки» или «очаги» роста, способные дать импульс для развития всего Байкальского макрорегиона.

Большая роль в организации такой модели управления должна принадлежать документам стратегического планирования, которыми будет установлен план введения в действие вышеуказанной модели, обеспечено ее финансирование, а разработанные показатели позволят контролировать ее поэтапное внедрение. Несомненно, одной из таких точек роста является туризм на БПТ, о стратегическом планировании развития которого подробнее рассказано в § 3.2.

В настоящее время система стратегического управления напрямую зависит от источников финансирования: более 90% финансирования осуществляется из федерального бюджета и контролируется федеральным центром. Регионы обязаны участвовать в софинансировании федеральных программ, при этом документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации дублируют документы федерального уровня. Так, например, в Стратегии социально-экономического развития Иркутской области¹⁸⁴ участие в национальном проекте «Экология» и в федеральных проектах, входящих в его состав – «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистая страна», «Чистый воздух», «Сохранение озера Байкал» охарактеризовано как способствующее решению экологических проблем региона в максимальной степени.

¹⁸⁴ Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года»// Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

Выходом из сложившейся ситуации могла бы стать методика «тройной спирали», примененная в 1951 г. в Силиконовой долине¹⁸⁵, или ее современная версия «четырёхзвенная спираль», базирующаяся на «умной специализации». Это модель региональной политики, стимулирующая экономический рост на основе инноваций и исследований и разработок путем эффективной координации государственных ресурсов в целях развития. Такая программа безусловно будет способствовать росту межрегиональных связей, а ее целью будет являться повышение конкурентоспособности региона, рост социальной сплоченности, эффективное использование уникального потенциала озера Байкал и сохранение его природных ресурсов.

Как считает Д. И. Артемьева, «в российской юридической науке теория тройной спирали также набирает свои обороты»¹⁸⁶. Этому вопросу уделяют внимание юристы, специализирующиеся на предпринимательском праве – Р. М. Янковский¹⁸⁷, А. А. Мохов¹⁸⁸ и другие. Речь идет о самостоятельной административной единице с определенными свойствами, объединяющей несколько однородных элементов, – кластере. В законодательстве используется термин «инновационный кластер».

Стратегическое планирование применительно к охране окружающей среды БПТ представляет собой «совокупность инструментов управляющего воздействия» на природоохранные процессы, однако «государственное стратегическое управление природными ресурсами в нынешних условиях до сих пор не создано»¹⁸⁹. Вследствие этого, использование возможностей стратегического планирования является обязательным условием для выстраивания действенной системы охраны окружающей среды на БПТ.

¹⁸⁵ Подробнее см.: Артемьева Д.И. Правовые основы стратегического развития субъектов Российской Федерации (монография). М.: Издательство «Проспект», 2021. С. 32 – 35.

¹⁸⁶ Там же. С. 32 – 35.

¹⁸⁷ Янковский Р.М. Правовое регулирование венчурного инвестирования: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.03. М. 2018.

¹⁸⁸ Мохов А.А. Инновационные кластеры: доктрина, законодательство, практика // М.: Контракт, 2018. С. 8 – 12.

¹⁸⁹ Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65 – 86.

Функции экологического управления могут быть недостаточно эффективны из-за: 1) отсутствия приоритетов и последовательности при их реализации; 2) недостаточной эффективности документов стратегического планирования, их декларативного характера в силу заведомой неисполнимости запланированных мероприятий в установленные сроки, разработки закрепленных в них целей и задач лишь для планирования расходов из бюджета, а не направленности на реальное осуществление природоохранных мероприятий; 3) необходимости повышения уровня экологического правосознания, ответственности и эколого-правовой культуры граждан путем организации всеобщего экологического просвещения; 4) неполнота и фрагментарность экологической информации, открытой для общественности; 5) некомпетентности должностных лиц государственных органов в осуществлении управления; 6) формальности в осуществлении государственного экологического контроля (в связи с чем меры по охране окружающей среды малоэффективны); 7) не привлечения науки к разработке документов стратегического планирования; 8) дублирующих друг друга норм права, содержащихся в федеральном и региональном законодательстве.

Общественность оказывает существенное влияние на реализацию экологического управления. Так, решения общественных экологических советов при федеральных органах исполнительной власти должны способствовать открытости деятельности органов государственной власти. Общественный контроль над процессом экологического управления осуществляется на основании «законодательно закрепленного права осуществления деятельности внештатных общественных экспертов, права осуществления общественного экологического контроля и проведения общественной экологической экспертизы»¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Жочкина И.Н., Ключкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. — 2017. — № 2. С. 19 – 27.

Из множества функций управления в данном исследовании акцент был сделан прежде всего на экологический мониторинг, как наиболее тесно связанный со стратегическим планированием. Мониторинг и контроль являются как самостоятельными функциями управления, так и необходимыми составными частями стратегического планирования. В отношении БПТ обеспечение 100% мониторинга является одним из показателей федерального проекта «Сохранение озера Байкал», но до настоящего времени не достигнуто, а осуществление надлежащего государственного экологического контроля (надзора) позволит снизить латентность экологических преступлений и правонарушений (подробнее об этом в § 2.4).

Под *государственным экологическим мониторингом* понимаются комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды (ст. 1 Закона об охране окружающей среды).

Государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал является частью государственного экологического мониторинга (п. 3 ст. 63.1 Закона об охране окружающей среды). Государственный экологический мониторинг территории БПТ в настоящее время осуществляется в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал», пришедшего на смену действовавшей ранее ФЦП. Реализует Государственный экологический мониторинг Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральным агентством лесного хозяйства, Федеральным агентством по недропользованию, Федеральным агентством водных ресурсов и Федеральным агентством по рыболовству, органами исполнительной власти

Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в соответствии с их компетенцией¹⁹¹. В соответствии с п. 8 Положения о службе государственного экологического надзора Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 18 мая 2020 г. № 343-пп¹⁹², Служба государственного экологического надзора Иркутской области осуществляет организацию формирования и обеспечение функционирования региональной системы наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Иркутской области. Согласно постановлению Правительства Республики Бурятия от 30 ноября 2009 г. № 447¹⁹³ Республиканская служба по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, являющихся объектами охоты, контролю и надзору в сфере природопользования участвует в формировании и обеспечении функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Республики Бурятия. Таким образом, государственный экологический мониторинг БПТ осуществляется благодаря сложной системе межведомственного взаимодействия, ответственность за которую на БПТ несет Росгидромет.

Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) состоит из 15 подсистем, среди которых находится подсистема государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал. Статья 20 Закона об охране озера Байкал устанавливает, что государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в

¹⁹¹ Постановление Правительства РФ от 18 февраля 2023 г. № 260 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85» // СЗ РФ. 2023. № 9. Ст. 1480.

¹⁹² Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области // URL: https://egov-buryatia.ru/rsbpn/about_authority/general_information/ (дата обращения: 11.07.2022).

¹⁹³ Официальный сайт Республиканской службы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, контролю и надзору в сфере природопользования // URL: https://egov-buryatia.ru/rsbpn/about_authority/general_information/ (дата обращения: 11.07.2022).

порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. № 681¹⁹⁴ утверждено Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Порядок осуществления государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал устанавливает Положение о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85.

Органы государственной власти Российской Федерации наделены полномочиями по установлению порядка осуществления государственного экологического мониторинга, порядка организации и функционирования системы государственного экологического мониторинга, порядка создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления и обмена (ст. 5 Закона об охране окружающей среды). Региональные органы государственной власти имеют полномочия по созданию и осуществлению функционирования систем мониторинга окружающей среды на территории субъекта РФ (ст. 6). Охрана окружающей среды в Иркутской области и Республике Бурятия осуществляется на основании региональных программ, которые включают в себя пункты по экологическому мониторингу. Так, согласно программе Иркутской области «Охрана окружающей среды на 2019 – 2024 гг.» предусмотрен государственный мониторинг водных объектов и мониторинг загрязнения атмосферного воздуха¹⁹⁵.

¹⁹⁴ СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4383.

¹⁹⁵ Постановление Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 года № 776-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 – 2024 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

Основными видами деятельности в области мониторинга являются организация и проведение наблюдений, оценка и прогнозирование. Следует согласиться с Ю. А. Израэлем, что качественное прогнозирование изменений состояния окружающей среды возможно лишь при наличии достаточно репрезентативной фактической информации¹⁹⁶. Таким образом, становится очевидной связь стратегического планирования на озере Байкал с экологическим мониторингом через прогнозирование как одну из составляющих частей стратегического планирования. Эффективность экологического мониторинга зависит от качества его организации: технического оснащения наблюдательной сети и сопоставимости получаемых в результате наблюдений данных. Функция по оснащению сети мониторинга также последовательно реализовывалась в рамках ФЦП.

Нельзя не согласиться и с мнением ученых, считающих, что государственный экологический мониторинг является информационной функцией экологического управления¹⁹⁷. Посредством функционирования системы экологического мониторинга обеспечивается предоставление заинтересованным лицам достоверной, своевременной и полной экологической информации. Эта информация используется при реализации природоохранных мероприятий, принятии решений об осуществлении намечаемой хозяйственной и иной деятельности, составлении прогнозов социально-экономического развития. Информация о состоянии окружающей среды, полученная в процессе государственного экологического мониторинга, является основой для осуществления других функций экологического управления¹⁹⁸. Без информационной системы говорить об экологическом стратегировании как непрерывной процедуре коррекции документов планирования не приходится¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. Л., 1984. С. 157 – 159.

¹⁹⁷ Экологическое право: учебник / отв. ред. Г.Е. Быстров, Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2007. С. 209.

¹⁹⁸ Сатаева Т.Ю. Правовая природа государственного экологического мониторинга // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 166 – 177.

¹⁹⁹ Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex Russia. 2020. № 1. С. 37.

Государственный экологический мониторинг не должен ограничиваться только наблюдениями: экологический мониторинг реализует также экспертную и прогностическую функции. Для целей стратегического планирования крайне важна такая функция, как экспертная, которая позволяет установить отклонения состояния окружающей среды от состояния, считающегося нормальным или эталонным, и позволяет «определить имеющиеся природные резервы в целях их эффективного использования человеком»²⁰⁰.

Большой интерес представляет и прогностическая функция экологического мониторинга. Как справедливо отмечает А. К. Голиченков, данная функция характеризуется построением прогнозов изменений, происходящих в окружающей среде: прогнозируются изменения интенсивности воздействующих на природу факторов (концентрация загрязняющего вещества, уровень шума, интенсивность излучения и др.), а также возможные в результате этого изменения в экологических системах²⁰¹.

В Законе о стратегическом планировании дается следующее определение прогнозированию (как одной из составных частей стратегического планирования): это деятельность по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Полагаем, что документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования экологических последствий, должны базироваться, в том числе, на данных экологического мониторинга. Вместе с тем, среди прогнозных показателей, определенных Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и

²⁰⁰ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск, 2016. С. 45.

²⁰¹ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дисс. д-ра юрид. наук: 12.00.06. М., 1992. С. 167 – 168.

контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период²⁰², экологические показатели вообще не учитываются. Полагаем, что Минприроды России, работая в рамках закрепленных полномочий, следует отдавать приоритет документам стратегического планирования, содержащим решение экологических проблем, и более критично относиться к документам стратегического планирования, не включающих в себя экологические требования. Видимо, уже следует говорить об эколого-социально-экономическом развитии, по крайней мере применительно к БПТ, где все ***социально-экономическое развитие должно быть подчинено экологическим требованиям, связанным с охраной озера Байкал.***

Федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» также предусматривается обязательный мониторинг БПТ и установлен показатель по охвату площади БПТ государственным экологическим мониторингом: в 2022 г. на уровне 87%, в 2023 г. – 90%, а в 2024 г. – 100%. Мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал проводится совместно с мониторингом окружающей среды БПТ и ее экологическими зонами²⁰³. Результаты мониторинга публикуются в ежегодном государственном докладе о состоянии озера Байкал. Публикация доклада является одним из мероприятий федерального проекта «Сохранение озера Байкал», его подготовка, издание и размещение получает финансирование из средств государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»²⁰⁴. Так, Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.» включает в себя данные о водных объектах, недрах, землях, лесах, охотничьем хозяйстве, атмосферном воздухе, осадках,

²⁰² Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6598.

²⁰³ Границы БПТ утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р // СЗ РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5256.

²⁰⁴ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды"» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

снежном покрове, общей оценке воздействия деятельности человека на окружающую среду²⁰⁵.

По итогам мониторинга сделаны выводы о том, что «антропогенное влияние приводит к изменениям гидрохимического режима в масштабе всего озера Байкал, в зонах, испытывающих постоянное негативное воздействие от хозяйственной деятельности регулярно отмечаются аномалии состава водной среды, связанные с попаданием в озеро недостаточно очищенных сточных вод и бытовых отходов, которое выражается в виде повышенных концентраций веществ азотной группы, фосфат-иона, меди, алюминия, цинка. Причинами превышения фоновых значений являются год от года растущая антропогенная нагрузка, так называемый «дикий» туризм, а также отсутствие очистных сооружений»²⁰⁶.

Результатом проведения экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал является информация, которая используется при разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, разработке федеральных и региональных программ в области охраны озера Байкал, мероприятий по охране экологической системы озера Байкал, подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии озера Байкал и мерах по его охране, а также осуществлении государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал. Отметим, что вышеперечисленные документы фактически являются документами стратегического планирования в области прогнозирования, но Законом о стратегическом планировании они не предусмотрены, и государственная регистрация ежегодных докладов как об охране окружающей среды, так и о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в Реестре документов стратегического планирования на gasu.gov.ru не осуществляется.

²⁰⁵ Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.». Иркутск: ФГБУН Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2022. С. 82 – 165.

²⁰⁶ Там же. С. 279.

Особое место мониторинга в системе функций управления обусловлено его тесной связью со стратегическим планированием, которая проявляется в использовании данных мониторинга для прогнозирования, для анализа эффективности реализованных мероприятий, а также для оперативной корректировки документов стратегического планирования.

Например, долгое время не удастся восстановить популяцию омуля в озере Байкал, и с 2017 г. введен запрет на его вылов, что вызывает серьезное недовольство местного населения. Снятие запрета на вылов омуля Правительство РФ связало с завершением в августе 2024 г. реконструкции Большереченского рыбоводного завода, введенного в эксплуатацию еще в 1937 г. Все мероприятия осуществляются в рамках национального проекта «Экология», а данные мониторинга позволяют оценить рыбные запасы озера Байкал.

Помимо мониторинга необходимо обратить внимание на такие функции экологического управления, тесно связанные со стратегическим планированием охраны окружающей среды озера Байкал и БПТ, как государственный экологический контроль (надзор), экологическая экспертиза, нормирование и ведение реестров и кадастров.

Для предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений требований законодательства по охране озера Байкал, а также гарантирования выполнения субъектами хозяйственной и иной деятельности этих требований, органами исполнительной власти осуществляется *государственный экологический контроль (надзор)* в области охраны озера Байкал. Рассматриваемый вид надзора является частью государственного экологического контроля (надзора) в соответствии со ст. 65 Закона об охране окружающей среды. Деятельность объектов, негативно влияющих на БПТ, подлежит федеральному государственному экологическому контролю, который осуществляется на основании Положения о федеральном

государственном экологическом контроле (надзоре)²⁰⁷. В типовом положении о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования²⁰⁸ определено, что федеральный государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал на БПТ должны осуществлять государственные инспекторы в области охраны окружающей среды Забайкальского межрегионального управления Росприроднадзора (Республика Бурятия, Забайкальский край) и Межрегиональное управление Росприроднадзора по Иркутской области и БПТ.

Помимо государственного экологического контроля (надзора), Законом об охране окружающей среды предусматривается также производственный и общественный экологический контроль. Производственный экологический контроль осуществляют юридические лица и индивидуальные предприниматели, ведущие свою деятельность на объектах I – III категорий. Общественный экологический контроль осуществляется некоммерческими организациями, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Учитывая выраженную неравномерность уровня возможностей и актуального состояния российских регионов, непрерывность развития проблемных территорий может быть обеспечена при использовании отраслевых государственных программ. С помощью правового анализа документов стратегического планирования на региональном уровне возможно определить дублирование в части целей, задач и самого содержания разрабатываемых стратегических документов. К сожалению, лишь меньшинство программ регионального уровня в области охраны окружающей среды определяет «конкретные механизмы реализации мер по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности на территории региона с учетом его особенностей, а также рассматривают экологические интересы населения региона в сочетании с динамичным

²⁰⁷ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

²⁰⁸ Приказ Минприроды России от 24 марта 2020 г. № 159 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Официальный интернет-портал правовой информации, <http://pravo.gov.ru>.

развитием экономики региона»²⁰⁹. Собственные региональные программы по охране окружающей среды, уделяющие значительное внимание охране озера Байкал, есть как в Иркутской области, так и в Республике Бурятия. Но назвать это комплексным подходом не представляется возможным. Для решения проблемы нами предлагается создание Концепции развития Байкальского макрорегиона, установлениям которой будут следовать в свою очередь региональные программы, но уже с обязательным учетом региональной специфики.

По данным Государственного доклада «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.», на территории БПТ расположены 1 115 предприятий, которые подлежат федеральному экологическому контролю, из которых в ЦЭЗ находятся 394 предприятия²¹⁰. Считаем, что в этих условиях необходим научный подход к формированию контролируемых показателей, а также методологически выверенная система по способам, периодичности и параметрам контроля на БПТ. Полагаем, что периодичность контроля должна быть отражена в Концепции развития Байкальского макрорегиона.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (далее - Закон об экологической экспертизе) *экологическая экспертиза* – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях недопущения неблагоприятного влияния такой деятельности на окружающую среду. На основании подп. 7.8 ст. 11 Закона об экологической экспертизе государственной экологической экспертизе федерального уровня подлежит проектная документация объектов капитального строительства,

²⁰⁹ Жочкина И.Н., Клочкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса). С. 19 – 27.

²¹⁰ См.: Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.». – Иркутск: ФГБУН Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2022. С. 281.

предполагаемых к строительству, реконструкции в границах БПТ, за исключением проектной документации объектов социальной инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством РФ²¹¹, которые не являются, согласно законодательству в сфере охраны окружающей среды объектами I – II категорий и строительство, реконструкция которых планируется в пределах населенных пунктов, находящихся в пределах буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния БПТ, за пределами особо охраняемых природных территорий.

Полномочия по осуществлению государственной экологической экспертизы принадлежат Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, территориальным органам этой службы, а также органам, уполномоченным высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на основании Положения о проведении государственной экологической экспертизы²¹².

Требование по проведению экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается в границах БПТ, и порядок ее проведения установлены в ст. 49 Градостроительного кодекса РФ. Нормы данной статьи получили свое развитие и конкретизацию в Положении об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденном постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145²¹³.

По нашему мнению, в вопросе о проведении государственной экологической экспертизы на территории БПТ необходимо соблюдать

²¹¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2134-р «О перечне объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых в соответствии с подпунктом 7.8 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не является объектом государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5544.

²¹² Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2020 г. № 1796 «Об утверждении Положения о проведении государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7296.

²¹³ СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

приоритет экологических интересов. Дело в том, что вносимые периодически изменения в перечень объектов экологической экспертизы приводят к сокращению случаев обязательности ее проведения на БПТ. Так, с 11 июля 2014 г. в Закон об экологической экспертизе были внесены изменения, предусматривающие, что всю проектную документацию объектов, строительство и реконструкцию которых предполагается осуществлять на территории БПТ, необходимо представлять на государственную экологическую экспертизу. В 2019 г. в Закон об экологической экспертизе были внесены изменения, которые позволяют Правительству Российской Федерации устанавливать перечень объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не является объектом государственной экологической экспертизы (п. 7.8 ст. 11). Перечень был сформирован в 2020 г. распоряжением Правительства²¹⁴ и регулярно расширяется: так, недавно он был дополнен объектами религиозного назначения²¹⁵.

Необходимо преодолеть эту тенденцию последних лет, когда все большее количество объектов на БПТ не подпадают под проведение государственной экологической экспертизы. Определенные требования следует предъявлять и ко вводу объектов в эксплуатацию и к приостановке деятельности и выводу за пределы БПТ неэкологичных объектов.

Нормирование предельно допустимого воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал является разновидностью нормирования в области охраны окружающей среды. Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал разрабатываются с учетом данных государственного экологического мониторинга и экологического контроля.

²¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2134-р «Об утверждении перечня объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых в соответствии с подпунктом 7.8 статьи 11 «Федерального закона «Об экологической экспертизе» не является объектом государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5544.

²¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30 октября 2021 г. № 3094-р «О внесении изменений в Распоряжения Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2134-р и от 2 июня 2021 г. № 1486-р» // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7585.

В соответствии со ст. 19 Закона об охране окружающей среды разработка любых нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя: 1) проведение научно-исследовательских работ для обоснования нормативов в области охраны окружающей среды; 2) установление оснований для разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды; 3) утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды; 4) оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды. Обязательность наличия выполнения и соблюдения очередности всех вышеуказанных этапов разработки нормативов также распространяется на определение нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Определение показателя предельного возможного воздействия на экологию озера Байкал проводилось на основании нормативов, которые, начиная с советских времен, устанавливались на основании расчетов РАН. Так, Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 апреля 1987 г. № 434 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987–1995 гг.»²¹⁶ Академии наук СССР совместно с Государственным комитетом СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерством рыбного хозяйства СССР и Министерством здравоохранения СССР предписывалось разработать и утвердить нормы допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал. В ноябре 1987 г. эти нормы были утверждены на период до 1995 г. В целях нормирования уровня отрицательного влияния на озеро Байкал определялись предельно допустимые концентрации опасных веществ, выявляемые на контрольных створах, закреплялись требования к сбросу в экологическую систему озера Байкал и его притоков высоко опасных

²¹⁶ Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 30.

веществ, а также был установлен запрет на сброс особо опасных для экологической системы веществ в озеро Байкал и его притоки.

С принятием Закона об охране озера Байкал был существенно изменен принцип определения норм допустимого негативного воздействия. Так, нормативы сбросов (в части требований о концентрациях вредных веществ) получили распространение на всю территории БПТ, включая зону атмосферного влияния, не имеющую отношения к водосборной площади. Кроме того, был снят запрет на сброс вредных веществ, относящихся к категории «особо опасных», что существенно снизило требования к действующим и новым производствам, оказывающим неблагоприятное воздействие на водосборный бассейн озера Байкал.

Нормативы качества окружающей среды регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 149 «О разработке, установлении и пересмотре для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий»²¹⁷. Нормативы качества окружающей среды выполняют три основные функции: «1) экологическая – благодаря ей окружающая среда сохраняет свои свойства; 2) компенсационная – нормативы являются основой для расчета экологических платежей и нанесенного природе ущерба; 3) контрольная – способствует проведению экологического мониторинга и экологического контроля»²¹⁸.

Нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал были утверждены приказом Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63²¹⁹. Опыт правоприменения

²¹⁷ СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 778.

²¹⁸ Андреева Е.М. Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды // Экологическое право. 2020. № 6. С. 15 - 19.

²¹⁹ Приказ Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно

установленных нормативов показал их слабую реализуемость на практике и неспособность предотвратить причинение экологического вреда БПТ в целом и озеру Байкал в частности. Основным источником загрязнения оставались сбрасываемые в озеро Байкал и имеющие с ним гидравлическую связь водные объекты сточные воды, уровень очистки которых из-за технической отсталости не соответствовал установленным нормативам допустимых сбросов.

В 2020 г. приказом Минприроды России № 83 были утверждены новые нормативы предельно допустимых воздействий на БПТ. В основу нормативов были положены результаты научно-исследовательской работы, выполненной Байкальским институтом природопользования Сибирского отделения Российской академии наук в 2018 г.²²⁰. При этом подход к нормированию предельно допустимого воздействия на озеро Байкал в целом остался прежним, однако нормативные значения для отдельных загрязняющих веществ были изменены в сторону ужесточения и расширен перечень нормируемых загрязняющих веществ. Также приказом предусмотрено специальное регулирование нормирования сточных вод из систем водоотведения поселений или городских округов в пределах центральной и буферной экологических зон БПТ.

Приказ Минприроды России № 83, ужесточивший нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, разрабатывался проектным офисом федерального проекта «Сохранение озера Байкал», и разработчики исходили из того, что стоки должны быть очищены до качества воды в середине озера Байкал, что практически невозможно. Таким образом, практически был установлен запрет сброса сточных вод непосредственно в озеро Байкал.

опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

²²⁰ Официальный сайт Минприроды России // URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/minprirody_rossii_uchtet_mneniya_obschestvennoy_ekspertizy_po_voprosu_korrektirovki_normativov_pred/ (дата обращения: 11.07.2022).

Функция *ведения реестров и кадастров* также является функцией управления охраной окружающей среды на БПТ.

Перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 584-р²²¹, который содержит, в том числе, Единый государственный реестр недвижимости, Государственный лесной реестр, Государственный водный реестр, но не предусматривает никаких реестров применительно к БПТ.

На территории БПТ завершена постановка на кадастровый учет экологических зон, ведутся региональные реестры, такие как Реестр объектов туристской индустрии в ЦЭЗ БПТ в Иркутской области²²².

Мы полагаем, что для повышения уровня эффективности управления охраны природных объектов и расходования природных ресурсов на БПТ, в документах стратегического планирования в области охраны экологической системы озера Байкал и БПТ в целом, следует рассмотреть возможность ведения Государственного реестра резидентов БПТ (далее – Реестр). В Реестре должны содержаться систематизированные документированные данные о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях и физических лицах, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории БПТ, а также сведения об организованных туристах.

Цели Реестра – расчет антропогенной нагрузки на окружающую среду и способов ее минимизации и оптимизации, использование ресурсов в строгом соответствии с установленными ограничениями, обеспечение охраны окружающей среды, а также планирование допустимой нагрузки на БПТ с учетом увеличения населения и туристического потока. Содержание

²²¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2055.

²²² Реестр объектов туристской индустрии в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области // URL: <https://irkobl.ru/sites/tour/folder2/reestrOTI.php?type=special> (дата обращения: 18.04.2023).

реестра – документированные сведения о резидентах БПТ и их хозяйственной деятельности, о характере использования водных ресурсов, о фактах наличия, характеристиках и качестве очистных систем, данные о прибрежных полосах защиты и охранных зонах, зонах затопления или подтопления, а также других зонах, имеющих особые условия использования, информация о собственности на земельные участки и объекты на них расположенные, сведения о предоставлении объектов в пользование, договорах на вывоз мусора, водоснабжение и водоотведение. Единственным допустимым доказательством факта законного нахождения объекта или субъекта на БПТ будет являться выписка из данного Реестра²²³.

Процедуру формирования Реестра следует регламентировать в Законе об охране озера Байкал и подзаконных актах; порядок, сроки введения в действие Реестра, сроки внесения изменений в законодательство и подзаконные акты необходимо предусмотреть в Концепции развития Байкальского макрорегиона, подробнее в параграфе 3.1.

2.2. Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал

Экономическое регулирование может быть рассмотрено как одна из форм организации управления или структура менеджмента по финансовому обеспечению принимаемых решений, закрепленных в документах стратегического планирования. Следует акцентировать внимание на том, что экономическое регулирование охраны окружающей среды является предметом как экономических, так и юридических исследований²²⁴.

Если построить абстрактную модель, то под экономическим механизмом природопользования понимается «совокупность экономических методов управления, создающих материальную заинтересованность

²²³ См. также: Чаннов С.Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий // Информационное право. 2017. № 3. С. 4.

²²⁴ См.: «Зеленая» энергетика: конституционно-правовое обеспечение баланса экологических и экономических интересов: монография / отв. ред. С. С. Заикин. (Ющенко М. С.: § 6. Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал). М.: Проспект, 2023. С. 153.

природопользователей в оптимизации их взаимодействия с природной средой»²²⁵.

Т. В. Петрова определяет экономический механизм как правовую категорию, как «механизм реализации эколого-правовых норм и всего экологического права в целом и в качестве опосредованного правового механизма регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды с использованием таких экономических инструментов как платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и т.п.»²²⁶

Экономическое регулирование для целей настоящей работы можно определить как совокупность правовых средств, направленных на стимулирование экономической заинтересованности в выполнении природоохранных мероприятий и экологичного поведения физических и юридических лиц на БПТ.

Эффективно выстроенная система экономического регулирования требует небольшого финансового обеспечения. Затраты, произведенные в рамках ФЦП, показывают, что для решения задач по охране озера Байкал выделяются относительно небольшие средства. Так, по данным, предоставленным Проектным офисом федерального проекта «Сохранение озера Байкал», объем финансирования за весь период реализации Программы в период 2012 – 2020 гг. за счет средств федерального бюджета составил 22 869 710,60 тыс. рублей. Освоено в период 2012 – 2020 гг. за счет средств федерального бюджета – 17 827 725,30 тыс. рублей (78% от бюджетных назначений на 2012 – 2020 гг.), тем не менее эффективность их использования оставляет желать лучшего. Так, например, ликвидация техногенного загрязнения на территории Улан-Удэнской нефтебазы ведется с 2012 г., в 2012 – 2020 гг. объем финансирования составил 238 327,70 тыс. рублей, работы не завершены, ведется разбирательство в Арбитражном

²²⁵ Шимова О.С., Соколовский Н.К. Экономика природопользования: учеб. пособие. М., 2009. 377 с.

²²⁶ Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 17.

суде²²⁷. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 марта 2020 г. по делу № 2а-1720/2019 по административному исковому заявлению Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределенного круга лиц и Российской Федерации к Министерству природных ресурсов Республики Бурятия о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по организации ликвидации подпочвенного скопления нефтепродуктов в районе поселка Стеклозавод города Улан-Удэ Республики Бурятия, исключающих попадание нефтепродуктов в реку Селенга, а также возложении обязанностей организовать проведение мероприятий. Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку суд кассационной инстанции не учел установленные судами первой и апелляционной инстанций обстоятельства, касающиеся реальной угрозы недостижения ожидаемого результата от исполнения программы ввиду невыполнения ответчиком должных мероприятий, направленных на ликвидацию и устранение последствий экологического ущерба.

Природоохранные мероприятия, которые осуществлялись в рамках ФЦП и продолжают осуществляться в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал», получают финансирование в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (подпрограмма «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ»).

В настоящий момент, согласно Закону об охране окружающей среды в сфере природопользования, существующая плата подразделяется на два вида:

²²⁷ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 73-КАДПР20-2-К8 // Документ опубликован не был. Доступ – СПС Консультант Плюс.

1) плата за пользование природными ресурсами, включающими в себя землю и ее недра, воды, леса и иную растительность, животный мир и т.д.; 2) плата за негативное воздействие на окружающую среду. С помощью платежей за пользование природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду производится повышение мотивации природопользователей к экономному и обоснованному использованию ресурсов, и проведению более эффективных природоохранных мероприятий. Виды и ставки данных платежей устанавливаются в соответствующих нормах экологического законодательства.

Задачей документов стратегического планирования, имеющих отношение к охране окружающей среды на БПТ, является создание условий, стимулирующих природопользователей к рациональному использованию ресурсов озера Байкал и БПТ в целом. Представляется, что с учетом того, что на территории БПТ экологическая деятельность должна превалировать над экономической, то следует установить, что природоресурсные платежи для деятельности, связанной с природопользованием на территории БПТ, должны быть кратно выше, чем за ее пределами. В настоящее время, согласно п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913²²⁸ применение ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду на БПТ производится с использованием дополнительного коэффициента 2. Полагаем, что при проведении расчета платы за неблагоприятное влияние на природную среду необходимо последующее повышение коэффициента для природопользователей БПТ.

Необходимость внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду побуждает природопользователей самостоятельно и добровольно использовать все имеющиеся возможности для сокращения негативного влияния на окружающую среду, соблюдая требования экологического законодательства. На сегодняшний день размер платы зависит от ряда факторов: соблюдения технологических нормативов,

²²⁸ СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560.

внедрения НДТ, соблюдения нормативов допустимых или временно разрешенных выбросов и сбросов, установленных лимитов и др.²²⁹

Полагаем, что снизить неблагоприятное воздействие на окружающую среду, помимо неукоснительного соблюдения нормативов, установленных вышеупомянутым приказом Минприроды России № 83, можно с помощью внесения изменений в документы стратегического планирования, определяющих порядок поэтапного повышения стоимости сброса загрязнений, размещения отходов и иных видов неблагоприятного воздействия, а также благодаря выведению промышленных предприятий за пределы БПТ, Такой перевод в свою очередь должен быть предусмотрен Концепцией развития Байкальского макрорегиона (подробнее в § 3.1).

В основе экономического регулирования охраны окружающей среды озера Байкал и БПТ должны лежать соблюдение и уважение международных правил, которые закреплены в международных конвенциях. При подготовке Концепции развития Байкальского макрорегиона следует использовать рекомендации ЮНЕСКО по отношению к природным памятникам международного значения. Важным документом рекомендательного характера также является Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию 1992 г. (International Conference on Water and the Environment, Dublin, Ireland, 1992)²³⁰. Перечислим основные положения Дублинского заявления, также известного в России как «Дублинские принципы»: 1) пресная вода является конечным ресурсом, одновременно с этим вода является обязательным условием для жизни и стабильного развития общества; 2) управление водными ресурсами должно быть справедливо распределено между потребителями воды и субъектами власти всех уровней, осуществляющими планирование и принятие решений ; 3) вода является экономическим благом, имеющим экономическую стоимость.

²²⁹ См.: «Зеленая» энергетика: конституционно-правовое обеспечение баланса экологических и экономических интересов: монография / отв. ред. С. С. Заикин. (Ющенко М. С.: § 6. Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал). С. 158.

²³⁰ Официальный сайт UNEP // URL: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961> (дата обращения: 11.07.2022).

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.²³¹ (Хельсинская конвенция) соответствует следующим принципам: 1) принцип принятия мер предосторожности, согласно которому принятие мер по предотвращению потенциального трансграничного негативного влияния утечки опасных загрязнителей не должно отлагаться на основании того, что научными исследованиями не была в полной мере установлена причинно-следственная связь между этими загрязнителями, с одной стороны, и потенциальным трансграничным воздействием – с другой; 2) принцип «загрязнитель платит», согласно которому расходы, связанные с мерами по предупреждению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем; 3) осуществление управления водными ресурсами выстраивается таким способом, чтобы нужды современного поколения удовлетворялись без создания потенциального ущерба для возможности реализации потребностей будущих поколений.

Основу экономического регулирования в Европейском союзе составляет Директива № 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики»²³², которая, в частности, предусматривает, что: 1) согласованная и эффективная политика в области охраны водных ресурсов должна принимать во внимание особую неустойчивость к негативному воздействию водных экосистем, располагающихся возле побережья, вблизи устьев рек, в морских заливах, а также в сравнительно закрытых морях, поскольку качество впадающих в них внутренних вод оказывает существенное влияние на их стабильность. Эффективная система безопасности состояния вод в речных бассейнах приведет к возрастанию экономической выгоды, благодаря улучшению

²³¹ Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3 – 18.

²³² Директива № 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики» // Official Journal of the European Union. № L 327. 22.12.2000. P. 1. (<http://eur-lex.europa.eu/>).

защиты популяций рыб, в том числе их прибрежные популяции; 2) должны быть сформулированы экологические цели, обеспечивающие достижение необходимого статуса и поверхностных, и подземных вод на всей территории Сообщества, а также не допускающие потенциально возможное ухудшение состояния вод на уровне Сообщества. Вышеуказанная директива конечной целью имеет участие в достижении в водной среде концентрации веществ естественного происхождения в пределах фонового содержания веществ.

Поверхностные воды озера Байкал принципиально относятся к возобновляемым природным ресурсам; в частности, для решения задачи обеспечения надлежащего качества подземных вод необходимо немедленное реагирование и планирование защитных мер на стабильной долгосрочной основе, учитывая естественный временной интервал, необходимый для его формирования и возобновления. Указанный временной интервал, требуемый для улучшения состояния вод, должен быть учтен при составлении временных графиков во время определения мер, которые необходимо принять для достижения надлежащего качества подземных вод, а также для преодоления существенных и устойчивых тенденций к повышению концентрации любых загрязняющих веществ в подземных водах.

Необходимо проанализировать естественные характерные особенности речного бассейна и оказываемое на него антропогенное влияние, а также осуществить экономический анализ водопользования. Существует необходимость предотвращения или уменьшения числа инцидентов, результатом которых может стать загрязнение водного объекта. В связи с этим в программы мероприятий по охране озера Байкал должны включаться специальные меры, нацеленные на решение указанных задач.

Кроме того, с учетом «включения» водной проблематики в более широкую – экологическую, имеются все основания для анализа отражения в сфере использования охраны вод общих концептуальных подходов к

проблемам защиты окружающей среды, а именно концепции устойчивого развития, экосистемному и предосторожному подходам²³³.

Помимо международных правил решения в области экономического регулирования должны базироваться на научных знаниях. С учетом использования НДТ и того, что в России большую часть расходов по инвестиционным технологиям несет государство, целесообразно создать для науки льготные условия: уменьшить налогооблагаемый доход на сумму затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; ввести систему скидок с суммы начисленного к выплате компанией налога в размере определенного процента от величины прироста затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; развивать инвестиционный налоговый кредит (уменьшение суммы налога на часть капитальных вложений в новую технику); ввести особые льготы по налогообложению средств, выделяемых для финансирования фундаментальных исследований (например, в университетах) и для научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ силами мелкого и среднего бизнеса²³⁴. Такой подход к научно-исследовательской деятельности позволит серьезно улучшить прогностическую сторону документов стратегического планирования охраны окружающей среды на БПТ.

Полагаем, что провозглашенное еще в 60-е гг. прошлого века отношение к озеру Байкал²³⁵, как к «фабрике чистой воды» должно возобладать (см. § 1.1) и промышленное производство должно быть поэтапно выведено за пределы БПТ.

Успешное развитие БПТ напрямую зависит от инвестиций в природоохранные технологии. Несмотря на необходимость разработки различных экономических механизмов стимулирования деятельности на БПТ учитывающих внедрение новейших технологий, обеспечивающих

²³³ См.: Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. М., 2014. С. 142 – 154.

²³⁴ См.: Артемова Д.И. Правовые основы стратегического развития субъектов Российской Федерации (монография). М.: Издательство «Проспект», 2021. С. 71.

²³⁵ Подробнее см. в § 1.1.

предупреждение и уменьшение негативного влияния на окружающую среду, рисков возникновения и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера, не обнаружено документов стратегического планирования, регулирующих указанное направление в отношении БПТ. В связи с этим в Концепции развития Байкальского макрорегиона следует предусмотреть инвестиции в развитие НДТ. Справедливости ради следует отметить, что «инновационное развитие удобнее осуществлять крупным предприятиям и корпорациям с численностью более 1000 человек»²³⁶.

Системное экономическое регулирование применительно к охране окружающей среды озера Байкал и БПТ в целом возможно путем создания *Байкальского инвестиционного центра*. Однако «многие отношения, нуждающиеся в правовом опосредовании в связи с функционированием инновационного центра, остаются за пределами действия закона, а главное — не ясна полностью будущая экономическая модель центра, система управления центром, статус участников инновационных проектов, ожидаемый экономический эффект»²³⁷. Эти функции могли бы взять на себя документы стратегического планирования, которые бы предусматривали создание указанного центра, его цели и задачи, показатели деятельности, а также источники финансирования.

Важную роль всегда играло привлечение иностранных инвестиций. «Проблемы, возникающие в сфере правового регулирования отношений, связанных с прямыми иностранными инвестициями, в Российской Федерации обусловлены прежде всего коллизией и фрагментарностью положений регламентирующих их нормативных правовых актов, наличием в них пробелов, а также отсутствием механизма

²³⁶ Кабанова В.А., Смородинова Н.И. Проблемы финансирования инновационной деятельности промышленных предприятий // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2015. Т. 2 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-finansirovaniya-innovatsionnoy-deyatelnosti-promyshlennyh-predpriyatiy> (дата обращения: 14.02.2023).

²³⁷ Артемова Д.И. Правовые основы стратегического развития субъектов Российской Федерации (монография). М.: Издательство «Проспект», 2021. С. 70.

реализации ряда гарантий прямых иностранных инвестиций»²³⁸. С другой стороны, вряд ли будет уместно предоставлять иностранным инвесторам слишком широкие права в стратегических отраслях, которые будут затем негативно сказываться на национальной безопасности и развитии местного бизнеса²³⁹. Полагаем, что установление повышенных природоохранных требований к иностранным инвесторам является насущной необходимостью, этим положением необходимо дополнить Закон об охране озера Байкал и Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»²⁴⁰.

В связи с этим полагаем необходимым закрепить в документах стратегического планирования необходимость привлечения инвестиций, определить направления приоритетного государственного финансирования, а также области, в которые возможны иностранные инвестиции. С учетом текущей международной обстановки и географического положения озера Байкал очевиден приоритет в сотрудничестве со странами Северо-Восточной Азии.

Необходима структурная перестройка экономики прибайкальских субъектов: она не может осуществляться «исключительно за счет бюджетных вливаний или иных форм прямой государственной поддержки»²⁴¹.

Как следует из региональных документов стратегического планирования, конкурентоспособность Байкальского макрорегиона сильно снижают природоохранные ограничения, введенные постановлением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий

²³⁸ Алексенко А.Л. Правовое регулирование отношений в сфере прямых иностранных инвестиций в Российской Федерации и Китайской Народной Республике: сравнительно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2017. С. 9.

²³⁹ См.: Белых В.С., Алексеенко А.П. Правовое регулирование инвестиционных отношений с иностранным элементом: опыт России и Китая // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 2. С. 9 – 13.

²⁴⁰ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

²⁴¹ Целовальникова Я.Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: монография. М.: Юридический институт МИИТа, 2013. 166 с.

допустимый улов которых не устанавливается»²⁴² и приказом Минприроды России № 83. Одной из целей экономического регулирования на БПТ должно быть стимулирование конкурентоспособности региона по привлечению инвестиций в высокотехнологичные решения *с учетом природоохранных ограничений*. Осуществление такого регулирования через законодательные акты и документы стратегического планирования должно быть направлено на улучшение социально-экономического положения населения, проживающего на БПТ.

На основании изложенного, полагаем, что в документах стратегического планирования целесообразно предусмотреть положения о не менее чем пятикратном увеличении платежей за использование природных ресурсов на БПТ (по аналогии с Арктической зоной Российской Федерации), введение особых (повышенных) коэффициентов при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду для природопользователей-загрязнителей на БПТ, а также отменить практику использования временно согласованных нормативов на БПТ.

2.3. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и меры юридической ответственности за экологические правонарушения

Документы стратегического планирования должны содержать направления развития законодательства, позволяющие уменьшить латентность природоохранных преступлений и правонарушений.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения обладает определенной спецификой: объектом правонарушения будут являться общественные отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а объективной стороной, в том числе, будет являться вред здоровью человека либо потенциальная угроза причинения такого вреда²⁴³. Юридическая

²⁴² СЗ РФ. 2008. № 35. Ст. 4039.

²⁴³ См.: Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. 348 с.

ответственность за экологические правонарушения выполняет четыре основные функции: превентивную – предупреждение новых экологических правонарушений; стимулирующую – соблюдение экологических норм; компенсационную – возмещение вреда окружающей среде и здоровью человека; карательную – наказание лица, совершившего экологическое правонарушение²⁴⁴.

Глава XIV Закона об охране окружающей среды определяет виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Концепция развития Байкальского макрорегиона должна иметь вектор на усиление ответственности.

Юридические лица (предприятия, учреждения и организации) могут быть привлечены только к имущественной (гражданско-правовой) и административной ответственности. На физических лиц распространяются все четыре вида ответственности.

В тех случаях, когда окружающей среде и ее богатствам наносится существенный вред, либо эти действия носят систематический характер, виновные привлекаются к уголовной ответственности. В Уголовном кодексе РФ²⁴⁵ (далее – УК РФ) экологическим преступлениям посвящена глава 26. В ней содержатся 17 составов экологических преступлений (ст. 246 – 262). Глава 34 «Преступления против мира и безопасности человечества» посвящена такому виду преступления, как экоцид – «массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение действий, способных вызвать экологическую катастрофу». Также отдельные составы экологических преступлений есть и в других главах УК РФ.

В науке отечественного уголовного права отмечается недооценка общественной опасности преступлений, посягающих на безопасность водных

²⁴⁴ См.: Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник.

²⁴⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

объектов, особенно на фоне тенденции усиления ответственности за экологические преступления в других государствах²⁴⁶. Самым распространенным уголовным наказанием является штраф, который к тому же назначается в минимальных размерах, предусмотренных соответствующими статьями гл. 26 УК РФ; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью практически не применяется; лишение свободы чаще всего назначается условно²⁴⁷.

В большинстве случаев лица, виновные в нарушениях экологического законодательства, привлекаются к административной ответственности. Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях²⁴⁸ (далее – КоАП РФ) содержит главу 8, посвященную административным правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, которая включает в себя 41 статью. Также отдельные статьи имеются и в других главах (главы 7, 10). Наиболее распространенной мерой административного наказания является взыскание с виновного лица административного штрафа. Юридические лица могут быть признаны виновными в совершении административного правонарушения, если будет доказано, что они имели возможность, но не приняли всех зависящих от них мер для соблюдения действующих норм и правил. Физические лица привлекаются к административной ответственности с 16-летнего возраста.

Предусмотренные составы административной ответственности за водные правонарушения характеризуются высоким уровнем бланкетности, различным подходом к законодательному описанию признаков объективной стороны, неопределенностью законодательства и науки по вопросам форм

²⁴⁶ См.: Артамонова М. А. О некоторых вопросах уголовной ответственности за экологические преступления по законодательству зарубежных стран // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2013. № 2 (14); Брославский Л.И. Ответственность за экологические преступления в США // Законность. 2007. № 10; Голубев С.И. Уголовная ответственность и наказание за экологические преступления по законодательству зарубежных государств // ВЭПС. 2014. № 3.

²⁴⁷ См.: Забавко Р.А. Анализ практики назначения наказания за экологические преступления // Адвокатская практика. 2017. № 3. С. 8.

²⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

вины²⁴⁹. Ответственность за водные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, в научной литературе также характеризуются как «неоправданно мягкие»²⁵⁰.

Дисциплинарная ответственность за экологические проступки предусмотрена для физических лиц – работников предприятий, учреждений, организаций при ненадлежащем исполнении им своих профессиональных обязанностей, в результате которых причиняется вред окружающей среде. Основными видами взысканий являются замечание, выговор, увольнение. Также возможны такие меры, как лишение премии или понижение в должности. Основания для наступления дисциплинарной ответственности и перечень взысканий за них определяются уставами, правилами внутреннего трудового распорядка предприятия.

Имущественная (гражданско-правовая) ответственность наступает в тех случаях, когда виновным лицом в результате несоблюдения действующего законодательства причиняется вред окружающей природной среде, имуществу предприятий или здоровью людей. В этом случае на правонарушителя, в соответствии с Гражданским кодексом РФ²⁵¹, накладывается обязанность возмещения вреда в полном объеме.

Латентность преступлений в сфере нарушений водного законодательства достигает почти 100%, а их низкая выявляемость при сохраняющейся тенденции загрязнения вод связывают с отсутствием концепции экологической политики и скоординированных действий правоохранительных и контрольных органов²⁵².

²⁴⁹ См.: Зверева А.И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов: характеристика и разграничение со смежными деликтами: монография / под ред. Ю.В. Грачевой.

²⁵⁰ Будницкий Д.М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. СПб, 2015.

²⁵¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

²⁵² См.: Матаева М.Х., Мукашева Н.К. К вопросу о решении экокriminalогических задач в контексте реализации права граждан на благоприятную окружающую среду // Всероссийский криминологический журнал. 2014. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-reshenii-ekokriminalogicheskikh-zadach-v-kontekste-realizatsii-prava-grazhdan-na-blagopriyatnyuyu-okruzhayushuyu-sredu> (дата обращения: 18.02.2022).

Одной из особенностей уголовно-правовых норм, устанавливающих признаки экологических преступлений, является высокий уровень их бланкетности; по мнению Н. А. Лопашенко, этот уровень является почти стопроцентным²⁵³. К таким нормам можно отнести следующие: загрязнение водных объектов с судов нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором (п. 5 ч. 5 ст. 36 ВК РФ); загрязнение водных объектов в результате сброса сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, или отнесенные к особо охраняемым водным объектам (ч. 2 ст. 44 ВК РФ); засорение водных объектов в результате сплава древесины (ст. 48 ВК РФ); загрязнение и засорение водных объектов в результате захоронения в них ядерных материалов и радиоактивных веществ (ч. 5 ст. 56 ВК РФ); загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами (ч. 1 ст. 57 ВК РФ); загрязнение ледников, снежников в результате несанкционированного сброса сточных вод, а также засорение ледников, снежников отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами (ч. 1 ст. 58 ВК РФ) и др.

Что касается смежных с «водными» преступлениями административных деликтов, то проблема их бланкетности усугубляется наличием законодательства субъектов РФ, являющегося согласно ч. 1 ст. 2 ВК РФ составной частью водного законодательства. Например, Закон Иркутской области от 7 октября 2008 г. № 153-оз «Об административной ответственности за нарушение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области»²⁵⁴ предусматривает ответственность за нарушение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах. Следовательно, квалификация деяния в

²⁵³ См.: Лопашенко Н.А. Экологические преступления: уголовно-правовой анализ. М., 2017. С. 91.

²⁵⁴ Областная. 2008. № 118.

данном случае невозможна без учета такого акта, как Правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области, утвержденные в новой редакции постановлением Правительства Иркутской области от 29 апреля 2022 г. № 341-пп²⁵⁵.

Полагаем, что в документах стратегического планирования следует предусмотреть внесение давно назревших изменений в Закон об охране озера Байкал. Полагаем, что усиление ответственности за экологические преступления на БПТ будет способствовать сохранению озера Байкал и предотвращению ухудшения его экологического состояния, поэтому в Концепции развития Байкальского макрорегиона следует предусмотреть внесение в УК РФ отдельной статьи за угрозу загрязнения озера Байкал, конечно при условии, что ее не постигнет судьба законопроекта об уголовной ответственности за экологические преступления²⁵⁶. Законопроект предусматривал введение в гл. 26 УК РФ составов конкретной опасности, в том числе и в ст. 250, 252, был внесен в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 г., потребовал существенной доработки и был отклонен в 2012 г. Автор данного законопроекта в пояснительной записке обосновывал законодательную инициативу двумя доводами: сложностями процесса доказывания размеров наступившего ущерба по эколого-техническим причинам и необходимостью учета действующей модели административной ответственности за смежные правонарушения. Специфика последней заключается в том, что КоАП РФ регламентирует формальные составы административных правонарушений, что в системе действующего правового регулирования приводит к безнаказанности более тяжких деяний, «так как административная ответственность наступает только за нарушение тех или иных правил охраны

²⁵⁵ Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области // URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/330897> (дата обращения: 11.07.2022).

²⁵⁶ Проект федерального закона № 197625-4 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

окружающей среды, а уголовная – в основном за причинение существенного вреда, то есть промежуточное звено между ними отсутствует»²⁵⁷.

Отмеченное свойство, характерное для экологических правонарушений в целом, проявляет себя и в преступных посягательствах на безопасность водных объектов как их составной части. Так, к нормативным правовым актам, обращение к которым необходимо в процессе квалификации преступлений по отношению к озеру Байкал, относятся следующие: 1) Закон об охране окружающей среды, рассматривающий растительный и животный мир в качестве компонентов окружающей среды, регулирующий важные положения, касающиеся нормирования в области охраны окружающей среды, оценки воздействия на нее, требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, определяющий зоны экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций и др.; 2) ВК РФ, регулирующий понятия водного объекта, истощения вод, классификацию водных объектов, их охрану от загрязнения и засорения и др.; 3) Закон об охране озера Байкал, устанавливающий нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также предельно допустимый объем сбросов и выбросов загрязняющих веществ, размещения отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал; 4) Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»²⁵⁸, раскрывающий понятия государственных природных заповедников, заказников и других особо охраняемых природных территорий; 5) Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»²⁵⁹, раскрывающий понятие животного мира, причинение вреда которому включается в преступные последствия; 6) Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических

²⁵⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 197625-4 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵⁸ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²⁵⁹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

ресурсов»²⁶⁰, определяющий понятие водных биологических ресурсов; 7) Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»²⁶¹ (далее – Закон об отходах производства и потребления), раскрывающий понятия отходов, классифицирующий их по степени опасности, регулирующий требования к объектам размещения отходов, в том числе запрет их захоронения в границах водоохраных зон и на площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и пр.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»²⁶² отмечается, что правильное применение законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования является одним из средств обеспечения гарантированного ст. 42 Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, а также реализации положений, предусмотренных ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58 Конституции РФ. Формулируя данные положения, Верховный Суд РФ в том числе подчеркивает обязательность учета соответствующих конституционных норм в процессе юридической оценки экологических правонарушений, тем самым создавая предпосылки для отнесения таких норм к бланкетной основе соответствующих правонарушений²⁶³.

Положения документов стратегического планирования в некоторой степени используются судебными органами при оценке и квалификации правонарушений. Изучение судебной практики показало, что

²⁶⁰ СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

²⁶¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

²⁶² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

²⁶³ См.: Зверева А.И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов: характеристика и разграничение со смежными деликтами: монография / под ред. Ю.В. Грачевой.

упоминаний документов стратегического планирования по охране озера Байкал в судебных решениях совсем немного и связаны они с неисполнением органами власти Республики Бурятия возложенных на них функций. Так Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 73-КАДПР20-2-К8²⁶⁴. С требованием о признании незаконным бездействия органа власти обратился заместитель Генерального прокурора Российской Федерации к министерству природных ресурсов Республики Бурятия, выразившегося в непринятии мер по организации ликвидации подпочвенного скопления нефтепродуктов в районе поселка Стеклозавод города Улан-Удэ Республики Бурятия, исключаящих попадание нефтепродуктов в реку Селенга, а также возложении обязанностей организовать проведение мероприятий. Дело направлено на новое рассмотрение для исследования обстоятельств, касающихся реальной угрозы недостижения ожидаемого результата от исполнения федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» ввиду невыполнения ответчиком должных мероприятий, направленных на ликвидацию и устранение последствий экологического ущерба.

По делу № 77-3127/2021²⁶⁵ в Определении Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 августа 2021 г. председателя Комитета имущественных и земельных отношений администрации Республики Бурятия признали виновным по ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Действия были выражены в умышленном подписании актов выполненных работ и справок о стоимости выполненных работ и затратах, содержащих заведомо не соответствующие действительности сведения о выполненных работах при исполнении

²⁶⁴ Информационно-правовой портал // URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-25-12-2020-n-73-kadpr20-2-k8/> (дата обращения: 11.07.2022).

²⁶⁵ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

муниципального контракта по модернизации очистных сооружений, строительству канализационного коллектора и канализационно-насосной станции, в результате чего нарушен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, причинен вред законным правам и интересам жителей Республики Бурятия в виде неэффективного выполнения мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», а также нарушены конституционные права жителей и охраняемые законом интересы общества и государства на благоприятную окружающую среду.

По делу № 88А-3152/2021²⁶⁶ в Кассационном Определении Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2021 г. было удовлетворено требование Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора о признании незаконным бездействия по непринятию мер по организации ликвидации скопления нефтепродуктов под почвой, возложении обязанности по устранению допущенных нарушений на основании того, что ликвидация скопления нефтепродуктов под почвой была проведена ответчиком (Министерство природных ресурсов Республики Бурятия) не в полном объеме. Бездействие Министерства природных ресурсов Республики Бурятия выразилось в неисполнении мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.».

Приведенные выше решения показывают, что суды понуждают чиновников к исполнению возложенных на них обязанностей с использованием возможностей и средств, заложенных в документах стратегического планирования. Сами же документы стратегического планирования воспринимаются судебной системой как документы, предоставляющие права и образующие обязанности для лиц, облеченных властными полномочиями.

²⁶⁶ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «Консультант Плюс».

Ответственность за неисполнение документов стратегического планирования отмечается в принципах стратегического планирования и в ст. 45 Закона о стратегическом планировании: «лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Важно отметить, что уголовная ответственность в данном случае не упоминается.

Трудовой кодекс РФ²⁶⁷ и Гражданский кодекс РФ не предусматривают особенностей ответственности за нарушения в области стратегического планирования, а КоАП РФ можно применить только для случаев непредоставления информации (ст. 19.7 КоАП РФ). За некачественное планирование, недостижение запланированных целей и показателей, нарушение принципов стратегического планирования возможно применение только дисциплинарной ответственности.

В частности, федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» предусмотрено снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал. С целью достижения указанного результата предусмотрена реализация мероприятия по ликвидации накопленного ущерба окружающей среде, в том числе образовавшегося в результате деятельности БЦБК.

Однако, негативные последствия работы комбината до сих пор не устранены; любой сель, прорвавший карты со шлам-лигнином, может нанести озеру Байкал такой же ущерб, как сбросы комбината за 700 лет работы. По данным отчета о реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», объем финансирования ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК в 2012 –

²⁶⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

2020 г., составил более 6 млрд. рублей, из которых более 90% приходилось на долю федерального бюджета и менее 10% на долю регионального. Многократный перенос сроков ликвидации связан с невозможностью выбора способа реализации проекта, отсутствием положительного заключения экологической экспертизы и многократной сменой подрядной организации.

В завершение важно отметить, что Концепция развития Байкальского макрорегиона должна содержать направление развития природоохранного законодательства в части разграничения между преступлением и административным правонарушением, а также постепенное усиление ответственности за деликты в природоохранной сфере.

Глава 3. Проблемы реализации мер правовой охраны озера Байкал с использованием документов стратегического планирования

3.1. Основные правовые подходы к стратегическому планированию и природоохранной политике в Байкальском макрорегионе

Учитывая легальное закрепление в Законе о стратегическом планировании понятия «макрорегион» для обозначения части территории Российской Федерации, объединяющей несколько субъектов Российской Федерации, которые обладают общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, а в нашем случае наличием на части их территории БПТ с соответствующим охранным статусом – следует выделить Байкальский макрорегион. Благодаря такому подходу представляется возможным отграничить государственное экологическое управление на уровне макрорегиона от федерального и обозначить его место в системе государственного управления²⁶⁸.

Под макрорегионом в соответствии со ст. 3 Закона о стратегическом планировании понимается «часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

В состав макрорегиона могут входить субъекты Российской Федерации, в которых правовые нормы обеспечивают реализацию наилучших способов экологического управления и которые имеют высокие показатели по большинству критериев, либо субъекты, в которых только созданы условия для внедрения наилучших способов экологического управления. Это объясняется тем, что у субъектов РФ в рамках Байкальского макрорегиона

²⁶⁸ См.: Жочкина И.Н., Клочкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса). С. 19 – 27.

разный уровень организации природоохранной деятельности, в том числе управления и стратегического планирования.

В качестве критериев для сравнения уровня организации природоохранной деятельности предлагаем использовать степень эффективности реализации отдельных функций регионального государственного экологического управления, таких как осуществление государственного экологического контроля (надзора), общественного экологического контроля, экологического нормирования, экологического планирования, информационного обеспечения населения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также возможность отграничить региональное государственное экологическое управление от федерального, определить его место в системе государственного управления в целом.

С начала XXI в. понятие «Байкальский регион» широко использовалось учеными в связи с задачами охраны озера Байкал. Нормативное закрепление этого термина состоялось в 2009 г., когда Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р была утверждена Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (далее – Стратегия). Распоряжением Правительства РФ от 31 марта 2011 г. № 553-р был утвержден План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.²⁶⁹, который в частности предусматривал разработку комплекса первоочередных мер по улучшению экологической ситуации на БПТ (п. 66 Плана), а также разработку концепции ФЦП по вопросам охраны озера Байкал и развития БПТ (п. 62 Плана). Впоследствии результатом реализации этих планов стало принятие ФЦП

²⁶⁹ Распоряжение Правительства РФ от 31 марта 2011 г. № 553-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р») // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2154.

«Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.».

Стратегия предусматривает мероприятия по развитию энергетики, транспорта, добывающей промышленности, рыбной отрасли и сельского хозяйства и других отраслей. Признается значительный потенциал туристско-рекреационного комплекса Дальнего Востока и Байкальского региона и невысокий уровень его реализации. Одним из основных видов специализации туристско-рекреационного комплекса Дальнего Востока и Байкальского региона признается экологический туризм.

Отдельный раздел Стратегии посвящен сохранению окружающей среды и обеспечению экологической безопасности: «Общее состояние окружающей среды на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе характеризуется несбалансированностью природопользования, то есть имеет место нарушение соответствия развития и размещения материального производства, расселения населения и экологической емкости территорий». Таким образом, стратегическим направлением развития Дальнего Востока и Байкальского региона являются решение экологических проблем, включая проведение исследований и мониторинга состояния окружающей среды, ее ресурсного потенциала, а также сохранение уникальных природных комплексов, редких и исчезающих видов животных и растений, восстановление нарушенных человеком природных экологических систем и их продуктивности. Для достижения этих целей должны быть установлены четкие нормативы качества окружающей среды с учетом зонирования территории, основанные на принципе допустимого воздействия на окружающую среду, введена система показателей оценки состояния окружающей среды для осуществления мониторинга на систематической основе. Для снижения существующей нагрузки в зонах ее концентрации на природную среду необходимо добиваться повышения экологической и энергетической эффективности экономики на основе развития возобновляемой энергетики и внедрения экологически чистых технологий.

Стратегией были заданы обоснованные направления деятельности, а их реализация осуществлялась в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», причем в процессе внесения корректив в программу средства, выделенные для нужд Байкальского региона, уменьшались, а основной поток вложений шел на Дальний Восток²⁷⁰.

Уровень экономического развития Байкальского региона неравномерен. Так, валовый региональный продукт (ВРП) Иркутской области в 2 – 2,5 раза превышает совокупный ВРП Республики Бурятия и Забайкальского края. Иркутская область традиционно ближе к Красноярскому краю, и создание Байкальского региона не привело к «изменению трендов и формированию каких-либо новых значимых взаимосвязей между составляющими его субъектами»²⁷¹.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р предусматривает понятие «геостратегическая территория Российской Федерации», под которое в полной мере попадает БПТ. Но именно эта стратегия ликвидировала Байкальский регион как объект стратегического планирования – в перечень геостратегических территорий вошли только Республика Бурятия и Забайкальский край в своих границах, а Иркутская область была включена в Ангаро-Енисейский регион.

Это является ярким примером несоответствия целей и задач на уровне целеполагания, когда геостратегическое планирование было сведено до уровня экономического районирования и еще раз ярко показало превалирование экономических интересов над экологическими.

²⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 365 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона"» // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть II). Ст. 2201.

²⁷¹ Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н. Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири // ЭКО. 2019. № 5 (539). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/baykalskaya-prirodnaya-territoriya-v-novoy-setke-makroregionov-sibiri> (дата обращения: 10.11.2022).

Следует отметить, что осознание необходимости природоохранной деятельности приходит к разработчикам данного документа, и Распоряжением Правительства РФ от 25 июня 2022 г. № 1704-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р»²⁷² в качестве одной из задач в него внесено «обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата».

Одним из принципов пространственного развития Российской Федерации является дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий, что идеально подходит для БПТ.

Разделенное на несколько федеральных округов озеро Байкал неразрывно связывает Иркутскую область и Республику Бурятия с Забайкальским краем необходимостью комплексного решения экологических задач. Задача сохранения природного потенциала озера Байкал и БПТ не должна решаться в ущерб не менее важной задаче улучшения экономического и социального положения населения региона. Реализация ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», нацеленной на решение этих задач, не привела к какому-либо существенному улучшению ситуации, и содержащееся в названии социально-экономическое развитие БПТ в значительной мере не было реализовано.

Отказ от выделения Байкальского региона и разделение прибайкальских субъектов Российской Федерации по разным федеральным округам, по нашему мнению, является серьезной ошибкой. Перекос

²⁷² СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4887.

государственной политики в сторону первоочередного решения проблем Дальнего Востока, в том числе в ущерб проблемам Байкальского региона, наглядно показывает, что необходима самостоятельная ***Концепция развития Байкальского макрорегиона с соответствующей программой финансирования, показателями и подробным планом действий***. Это стало бы серьезным шагом вперед в стратегическом планировании охраны озера Байкал, поскольку позволило бы выстроить систему целеуказания и прогнозирования, планировать внесение изменений в законодательство и выстроить приоритеты в работе Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал.

Цель стратегического планирования развития Байкальского макрорегиона состоит в создании условий для экологически ориентированного развития Байкальской природной территории. Задачи стратегического планирования Байкальского макрорегиона: 1) сохранение и воспроизводство уникальных природных ресурсов; 2) поэтапный вывод промышленных объектов за пределы Байкальской природной территории; 3) решение социально-экономических проблем через развитие организованного экологического туризма и улучшенного сельскохозяйственного производства;

Необходимо определение границ Байкальского макрорегиона в границах БПТ и определение охраны Байкальского макрорегиона как деятельности по сохранению и восстановлению природной среды, воспроизводству биологических ресурсов, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду и ликвидации негативных последствий хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории;

Первостепенные меры охраны Байкальского макрорегиона включают:

- а) разработку и утверждение повышенного коэффициента платы за негативное воздействие на окружающую среду Байкальского макрорегиона;
- б) введение понятия «резидент Байкальского макрорегиона»;
- в) ведение реестра резидентов Байкальского макрорегиона с целью дополнительной

конкретизации нормативов антропогенной нагрузки на Байкальскую природную территорию; г) поощрение государством развития хозяйственной деятельности в Байкальском макрорегионе, осуществляемой в целях охраны окружающей среды (производство органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками, экологический туризм).

Концепция развития Байкальского макрорегиона позволит объединить единым целеполаганием различные виды управленческой деятельности по охране озера Байкал, обеспечит неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость социально-экономического развития и особого экологического статуса Байкальской природной территории.

Географические восточные границы Сибири – понятие конкретное, закреплённое учёными по водораздельным хребтам Дальнего Востока²⁷³. Озеро Байкал и Байкальский макрорегион в целом по географическим признакам не относятся к Дальнему Востоку, но, несмотря на это, Указом Президента Российской Федерации от 03 ноября 2018 № 632²⁷⁴ два субъекта Федерации – Республики Бурятия и Забайкальский край – были переданы в Дальневосточный федеральный округ.

Ранее действовавшая стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона – понятие геополитическое. У Байкальского макрорегиона должна появиться своя концепция развития в рамках правового режима национального парка с хозяйственной деятельностью, ориентированной на экологический туризм, а что касается производства, размещенного в непосредственной близости от озера Байкал, то необходим план по его перемещению за пределы БПТ, например, на Дальний Восток. Такой план способствовал бы как развитию Дальнего Востока, так и сохранению озера Байкал.

²⁷³ См.: Национальный Атлас России // <https://nationalatlas.ru/tom2/114-117.html>

²⁷⁴ Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

Территориальные схемы обращения с отходами производства и потребления необходимо регулярно, не реже чем в 3 – 5 лет, корректировать и актуализировать в соответствии с задачами охраны озера Байкал. В настоящее время постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130²⁷⁵ сроки актуализации вообще не установлены, а корректировки проводятся по предусмотренным основаниям также без указания сроков. В связи с тем, что газ является наиболее экологически чистым видом топлива, а также вводом в эксплуатацию газопровода «Сила Сибири» следует разработать и реализовать в приоритетном порядке программу газификации Байкальского макрорегиона, сократить использование угля и мазута для отопления, создать единый центр управления системой водоотведения в ЦЭЗ БПТ.

Особое внимание в Концепции развития Байкальского макрорегиона следует обратить на город Байкальск, который вместе с территорией БЦБК не вошел в ЦЭЗ. С учетом закрытия комбината, планируемой ликвидации накопленного вреда и планами государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», Минприроды России совместно с Правительством Иркутской области, следует подготовить план включения этой территории в ЦЭЗ.

При подготовке Концепции важно опираться на успешный опыт в области стратегического планирования, а именно: 1) использовать данные мониторинга для прогнозирования, для анализа эффективности реализованных мероприятий, а также для оперативной корректировки Концепции и документов планирования и программирования, принятых на ее основе; 2) сформулированные целевые показатели соотнести с основными целями и задачами, привести их соответствие экономическим возможностям; 3) обязательно предусмотреть научный прогноз и его обновление раз в 3 года с анализом ошибок предыдущих прогнозов.

²⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6134.

При подготовке Концепции развития Байкальского макрорегиона необходимо использовать рекомендации ЮНЕСКО по отношению к природным памятникам мирового значения.

Целесообразно в Концепции развития Байкальского макрорегиона предусмотреть специальные меры, направленные на анализ характерных особенностей речного бассейна и влияния, оказываемого человеческой жизнедеятельностью, проведение экономического анализа водопользования, а также снижения количества происшествий, в результате которых может произойти загрязнение водного объекта.

В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует предусмотреть необходимость разработки различных экономических механизмов стимулирования деятельности на БПТ с учетом внедрения новых технологий, обеспечивающих предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, рисков возникновения и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Концепция развития Байкальского макрорегиона должна содержать направления развития законодательства, позволяющие уменьшить латентность природоохранных преступлений и правонарушений. Глава XIV Закона об охране окружающей среды определяет виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Концепция развития Байкальского макрорегиона должна быть направлена на усиление ответственности за природоохранные деликты и внесение в УК РФ отдельной статьи за угрозу загрязнения озера Байкал.

В Концепции развития Байкальского макрорегиона важно определить основные приоритеты, цели и задачи в развитии туристской индустрии, обеспечить сочетание развития туризма и иных социальных и экономических видов деятельности. Такой раздел Концепции развития Байкальского макрорегиона должен исходить из долгосрочной перспективы (не менее 10 – 15 лет). В документе также может быть предложено создание единого органа,

обладающего полномочиями по управлению туризмом. В настоящий момент невозможно сформировать единого подхода к развитию туризма, так как полномочия реализуются независимо друг от друга в разных субъектах РФ – Иркутской области и Республике Бурятия.

В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует предусмотреть меры по популяризации экотуризма, а в Законе об охране озера Байкал закрепить приоритет организованного экологического туризма. Такое решение позволит направить федеральные средства поддержки отрасли именно в этом направлении. Школьники, имеющие успехи в области охраны окружающей среды (экологичное поведение в быту, отдельный сбор отходов, эковолонтерство, проектная деятельность в области экологии и т.п.), должны получить возможность посетить озеро Байкал, поучаствовать в очистке берегов, послушать экопросветительскую лекцию, посетить одну из особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах БПТ. Указанные мероприятия должны быть рекомендованы для включения в план школ Байкальского макрорегиона по внеурочной деятельности, а результаты деятельности – к включению в портфолио ученика.

В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует предусмотреть создание в течение ближайших лет Байкальского экологического оператора, по аналогии с Публично-правовой компанией «Российский экологический оператор» (ППК РЭО) и Федеральным государственным унитарным предприятием «Федеральный экологический оператор» (ФГУП ФЭО). Это позволит осуществлять управление в области обращения с отходами на основании дополнительного принципа иерархии приоритетов в обращении с отходами производства и потребления, соответствующего закреплённому в Законе об охране окружающей среды принципу снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и

социальных факторов, а также закреплённому в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» принципу использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

В Концепцию развития Байкальского макрорегиона следует включить положения об учете особенностей ведения сельского хозяйства на БПТ, не допущении обеднения и выветривания почв, а также о ликвидации ранее допущенных последствий нерационального ведения сельского хозяйства. Полагаем, что переход на органическую продукцию, а также сельскохозяйственную продукцию с улучшенными характеристиками, будет способствовать повышению культуры ведения сельского хозяйства на БПТ, повышению его «дружелюбности» в отношении окружающей среды и реализации природоохранного аспекта сельского хозяйства (см. об этом в параграфе 3.4).

Реализации Концепции развития Байкальского макрорегиона будет способствовать обновление действующего законодательства об охране окружающей среды в части поэтапного увеличения платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, стимулирующие перевод промышленных предприятий за пределы БПТ. Также необходимо закрепление положений о не менее чем пятикратном увеличении платежей за использование природных ресурсов на БПТ, введении особых (повышенных) коэффициентов при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду для природопользователей-загрязнителей на БПТ, а также отменить практику использования временно согласованных нормативов на БПТ.

3.2. Вопросы стратегического планирования развития экологического туризма на Байкале

Целеполагание Президента РФ В. В. Путина о том, чтобы Байкал стал «визитной карточкой внутреннего туризма России», озвученное на ПМЭФ-2022²⁷⁶, может быть реализовано только при умелом использовании всех инструментов стратегического планирования.

Стоит согласиться с Р. Ю. Колобовым, утверждающим, что «на сегодняшний день представить объекты всемирного наследия в отрыве от интересов туристской индустрии невозможно»²⁷⁷. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия закрепляет обязанность государств принимать меры различного характера для популяризации объектов всемирного наследия (п. d ст. 5). Туризм является одним из наиболее действенных инструментов такой популяризации. Туристская программа всемирного наследия, принятая в 2012 г. в Санкт-Петербурге на очередной сессии Комитета всемирного наследия, исходит из того, что «ответственное осуществление туристской деятельности способствует охране культурного и природного наследия и является инструментом устойчивого развития (п. 7)»²⁷⁸. Туризм позволяет решить государственную задачу по долгосрочному развитию общества, обеспечить бизнесу долгосрочные доходы, а местному сообществу – улучшение качества жизни²⁷⁹.

При этом Комитет всемирного наследия неоднократно утверждал, что озеро Байкал обладает значительным потенциалом развития туризма и

²⁷⁶ Официальный сайт сетевого издания 5-tv.ru // URL: https://www.5-tv.ru/news/390713/putin-nazval-bajkal-vizitnoj-kartockoj-vnutrennego-turizma-rossii/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f (дата обращения: 05.07.2022).

²⁷⁷ Колобов Р.Ю. Потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для социально-экономического развития Байкальской природной территории // Сибирский юридический вестник. 2020. № 2 (89). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/potentsial-konventsii-ob-ohrane-vsemirnogo-kulturnogo-i-prirodnogo-naslediya-dlya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-baykalskoy> (дата обращения: 16.06.2022).

²⁷⁸ WHC-12/36.COM/5E World Heritage Tourism Programme // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-5E-en.pdf> (дата обращения: 06.07.2022).

²⁷⁹ См.: Юценко М. С. Стратегическое планирование и развитие экологического туризма на озере Байкал // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 46.

другой деятельности, основанной на его природных и культурных качествах. В то же время Комитет неоднократно просил Российскую Федерацию разработать комплексную стратегию развития туризма, установить правовые и организационные рамки управления отдыхом и туризмом в границах участка всемирного наследия, принять усовершенствованные правила землепользования и градостроения для предотвращения незаконного строительства на объекте всемирного наследия и усилить контроль за таким строительством (в том числе в отношении объектов туризма). В отношении указанных выше особых экономических зон, расположенных на территории объекта всемирного наследия, Комитет требует проведения оценки их воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки.

Организации туризма и отдыха в ЦЭЗ БПТ посвящена ст. 12 Закона об охране озера Байкал. В соответствии с ч. 1 указанной статьи регулируемой деятельностью является организация туризма и отдыха, территорией ее осуществления — ЦЭЗ БПТ, а правила, в соответствии с которыми может реализовываться данная деятельность, должны обеспечивать соблюдение предельно допустимых норм нагрузок на окружающую среду в центральной экологической зоне.

Общие правила организации туризма в Российской Федерации, полномочия и ответственность субъектов туристической деятельности содержатся в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности», где туристская деятельность определяется как «туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий»²⁸⁰. Понятие экологического туризма в вышеуказанном законе отсутствует.

В Паспорте национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», утвержденном Ростуризмом²⁸¹, отсутствует упоминание об

²⁸⁰ Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

²⁸¹ Паспорт национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (утв. Ростуризмом) // Документ опубликован не был. Доступ – СПС Консультант Плюс.

экологическом туризме. В то же время документы стратегического планирования федерального уровня указывают именно на развитие экологического туризма. Так, создание условий для развития экологического туризма предусмотрено государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды», а Концепцией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 гг.)»²⁸² рост интереса к культурно-познавательному и экологическому туризму признается мировой тенденцией.

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.²⁸³ определяет *экологический туризм* как «деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению». Более подробно понятие экологического туризма раскрывается в «ГОСТ Р 56642-2021. «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования»²⁸⁴, где он понимается как «деятельность, направленная на организацию путешествий в различных формах природного туризма, ориентированная на изучение природы и культурных достопримечательностей, бережное отношение к природе и содействие в ее сохранении».

Применительно к озеру Байкал ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» акцентировалось внимание на обеспечении развития инфраструктуры экологического туризма, позволяющей повысить вклад системы особо охраняемых природных территорий в сохранение природного потенциала БПТ посредством оптимизации рекреационной нагрузки на

²⁸² Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 гг.)"» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 3035.

²⁸³ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

²⁸⁴ Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29 декабря 2021 г. № 1879-ст // М.: ФГБУ «РСТ», 2022.

природные системы, при этом формирование инфраструктуры экологического туризма позволит более полно использовать рекреационный потенциал этого уникального региона.

Видимо, проблема состоит в определении экологического туризма. Под экологическим туризмом понимается пребывание граждан на особо охраняемых природных территориях «с познавательными и рекреационными целями, не нарушающее установленные для таких территорий нормативы допустимой антропогенной нагрузки и соответствующее их задачам»²⁸⁵, при условии «разработки требований и правил, призванных обеспечить приоритет экологических интересов в правовом режиме особо охраняемых природных территорий»²⁸⁶. *Для целей данной работы под экологическим туризмом понимается познавательный туризм, связанный с изучением природных объектов и экосистем на байкальских особо охраняемых природных территориях и на БПТ в целом.*

Озеро Байкал является одним из самых удаленных озер от морей и океанов, где температура воды достигает +20... +22 градуса, что дает возможности для купания на протяжении 1,5 месяцев в году²⁸⁷, и пляжный отдых является привлекательным для всего Байкальского макрорегиона, население трех субъектов которого превышает 4 млн. человек, а не только для постоянных жителей ЦЭЗ, совокупно составляющих 122 тысячи человек. Определить количество туристов, ежегодно приезжающих на озеро Байкал ради пляжного отдыха, не представляется возможным. Примерные цифры может дать подсчет числа посетителей 31 особо охраняемой природной территории, расположенной в пределах БПТ.

²⁸⁵ Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex Russica. 2020. № 4 (161). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-yuridicheskomu-opredeleniyu-ponyatiya-ekologicheskogo-turizma> (дата обращения: 16.04.2023).

²⁸⁶ Игнатъева И.А. Туризм и ООПТ в России: неразрывная связь или непримиримое противоречие // Степной бюллетень. 2019. № 53. С. 7.

²⁸⁷ Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н. Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири // ЭКО. 2019. №5 (539). С. 97. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/baykalskaya-prirodnaya-territoriya-v-novoy-setke-makroregionov-sibiri> (дата обращения: 14.02.2023).

В регионе сосредоточено 7 % российских особо охраняемых природных территорий: Прибайкальский национальный парк, Байкало-Ленский и Витимский заповедники, 16 заказников федерального, регионального и местного значения, ботанический сад, 77 памятников природы – все это создает прекрасные условия для развития экотуризма. В Слюдянском районе Иркутской области реализуется проект по созданию особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Ворота Байкала». К 2024 г. планируется построить гостиницы различного класса и спортивно-развлекательные комплексы, что обеспечит постоянный поток туристов в Иркутскую область.

В соответствии со схемой территориального планирования Иркутской области экономической специализацией включенных в ЦЭЗ БПТ территорий является развитие туризма. Свыше 60% муниципальных территорий, включенных в ЦЭЗ БПТ, имеют туристическую, туристическо-логистическую или пригородно-рекреационную специализацию, тем или иным образом связанные с развитием туризма. Слюдянский, Ольхонский и Иркутский районы при этом имеют наибольшие рекреационные возможности выше 1 млн чел./дней²⁸⁸.

В земельном фонде ЦЭЗ БПТ представлены все категории земель. Так, Иркутская область включает в себя преимущественно земли особо охраняемых территорий и объектов (29%), земли лесного фонда (18%), а также земли водного фонда, большую часть которых занимает акватория озера Байкал²⁸⁹. Для рекреационной деятельности на территории Иркутской области в ЦЭЗ БПТ выделено более 500 земельных участков (большая часть из земель населенных пунктов, лесного фонда и особо охраняемых территорий и объектов), в Ольхонском районе – также из земель сельскохозяйственного назначения, промышленности и запаса.

²⁸⁸ Официальный сайт Службы архитектуры Иркутской области // URL: <https://irkobl.ru/sites/saio/terplan/stp-io/> (дата обращения: 05.07.2022).

²⁸⁹ Чернев А.А. Использование земельных ресурсов для организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (на примере Иркутской области) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2019. № 1. С. 108.

Туристский поток на озере Байкал в настоящее время составляет 2,2 млн. чел. в год, более чем на порядок превышая численность постоянного населения ЦЭЗ БПТ, составляющую 135 тысяч человек²⁹⁰, при этом в ближайший период ожидается значительное его увеличение (на 5 – 10% ежегодно). В распределении его между восточным и западным побережьем Байкала преимущество имеет Иркутская область²⁹¹. Эти данные важны для того, чтобы оценить масштаб необходимого регулирования, которое целесообразно осуществить путем принятия Концепции развития Байкальского макрорегиона, с последующим закреплением приоритета организованного экологического туризма в Законе об охране озера Байкал.

В связи с этим представляется интересным в рамках прогнозирования исследовать моделирование туристских потоков в ЦЭЗ БПТ. Такое исследование было проведено при финансовой поддержке гранта РГО (№ 17–05–41020 РГО–РФФИ). Так, в Иркутской области насчитывается 400 объектов размещения организованных туристов на 20 000 мест и в Республике Бурятия 370 объектов размещения организованных туристов на 13 000 койко-мест. Отдельно учитываются экскурсанты (однодневные посетители) более 200 тысяч человек в год и самостоятельные туристы, численность которых в летний период только на 50 основных песчаных пляжах составляет 350 тысяч человек. На долю экотуризма приходится 30–40 тысяч человек в год, половину из которых дают посетители Ольхонского островного лесничества, зимнего спортивного отдыха – около 2000 человек в сутки, маршрутного и сельского туризма в пределах статистической погрешности – менее 1000 человек в год²⁹². Стоит обратить внимание на отсутствие системы учета туристов и на необходимость осуществления

²⁹⁰ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2022 г. // URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 09.06.2023).

²⁹¹ См.: Заборцева Т.И. Дефициты и перспективы средозащитной инфраструктуры в обеспечении туристско-рекреационного развития (Центральная экологическая зона Байкальской природной территории) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2018. № 3. С. 53.

²⁹² См.: Евстропьева О.В., Бибаева А.Ю., Санжеев Э.Д. Моделирование туристских потоков на региональном и локальном уровнях. Опыт реализации в ЦЭЗ БПТ // Современные проблемы сервиса и туризма. 2019. № 1. С. 86 – 95.

туристского мониторинга в ЦЭЗ БПТ. Эти вопросы должны быть отражены в Концепции развития Байкальского макрорегиона.

Развитие туризма на БПТ идет достаточно активно. Важной составной частью этого процесса является создание индустрии гостеприимства, которая состоит в привлечении гостей и создании высочайшего уровня сервиса. При этом индустрию гостеприимства «следует рассматривать комплексно – как полноценную индустрию, обеспечивающую удовлетворение потребностей всех посетителей (гостей)»²⁹³ и готовую функционировать в условиях нестабильной внешней среды, максимально используя конкурентные преимущества озера Байкал.

Для развития международного туризма между Федеральным агентством по туризму и Правительством Иркутской области было заключено Соглашение от 17 декабря 2008 г. № 05-72-3/8 о сотрудничестве в области реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристских поездках от 29 февраля 2000 г.²⁹⁴. В 2019 г. Федеральное агентство по туризму начало предоставлять субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 года № 534²⁹⁵.

На федеральном уровне и уровне прибайкальских субъектов РФ развитие туризма поддерживается, что находит свое отражение в документах стратегического планирования. Так, федеральный проект «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» в рамках национального проекта «Экология» предусматривает создание следующих

²⁹³ Бугорский В.П. Организация туристской индустрии. Правовые основы: Учеб. пособие для СПО. М.: Юрайт, 2018. С. 49.

²⁹⁴ Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 40 – 44.

²⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 534 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2291.

условий для устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и экологического туризма: увеличение количества посетителей ООПТ, увеличение количества и площади федеральных ООПТ.

Ростуризмом утверждены Паспорт федерального проекта «Повышение доступности туристических продуктов»²⁹⁶, Паспорт федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры»²⁹⁷, Паспорт федерального проекта «Совершенствование управления в сфере туризма»²⁹⁸ в рамках национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»²⁹⁹. Принята государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма»³⁰⁰. Эта программа утверждена в целях реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.

Иркутская область активно использует финансовые возможности, предоставляемые федеральными проектами. На уровне Иркутской области в сфере туризма создан специально уполномоченный орган государственной власти – Агентство по туризму Иркутской области, который действует в соответствии с региональной стратегией, программой и планами на среднесрочный период и на текущий год, ответственно использует федеральные средства, актуализует документы стратегического планирования в соответствии с изменяющимися обстоятельствами.

Задачей Агентства по туризму Иркутской области является создание благоприятных условий для развития туризма, в том числе экотуризма, в Иркутской области. Эта задача реализуется при помощи Стратегии развития территориального туристско-рекреационного кластера Иркутской области до 2030 г., которая утверждена Распоряжением Правительства Иркутской области от 15 января 2019 г. № 3-рп³⁰¹. Утверждение стратегии, которая

²⁹⁶ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁷ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁸ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁹ Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие туризма"» // СЗ РФ. 2022. № 1 (часть II). Ст. 147.

³⁰¹ Официальный портал Иркутской области // URL: <https://irkobl.irkobl.ru/news/660928/> (дата обращения: 06.07.2022).

является документом стратегического планирования, – необходимый этап для привлечения финансирования из федерального бюджета на поддержку туризма. Таким образом, резиденты смогли получить поддержку по направлению центров Фонда поддержки предпринимательства Иркутской области – Центра кластерного развития, Центра поддержки экспорта, Центра поддержки предпринимательства, Регионального центра инжиниринга. Также Агентством по туризму Иркутской области утвержден План мероприятий по популяризации и продвижению регионального туристского продукта на мировом туристском рынке на 2019 – 2024 гг.³⁰² Однако вышеуказанные региональные документы стратегического планирования принимаются прежде всего для привлечения дополнительного объема финансирования из федерального бюджета на поддержку малого и среднего предпринимательства в сфере туризма. Принятие же Концепции развития Байкальского макрорегиона позволит сделать приоритетным экологический туризм и направить федеральные средства поддержки отрасли именно в этом направлении.

Еще одним документом стратегического планирования в регионе является Государственный план социально-экономического развития Иркутской области на 2019 – 2023 гг., утвержденный Распоряжением Губернатора Иркутской области от 20 июня 2019 г. № 70-р³⁰³. В целях развития туризма в регионе планируется организация работы по актуализации раздела «Туризм» Стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2036 г., разработке Стратегии развития внутреннего и въездного туризма на территории Иркутской области, реализации мероприятий по повышению качества, доступности и безопасности туристских услуг, созданию комфортной туристской среды. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области до 2036 г.

³⁰² Утв. Распоряжением Агентства по туризму Иркутской области от 26 марта 2019 г. № 9-ар // URL: <https://irkobl.ru/sites/tour/news/9-ar.pdf> (дата обращения: 06.07.2022).

³⁰³ Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области // URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/298678> (дата обращения: 06.07.2022).

уже планирует развитие экотуризма, строительство центра экотуризма и просвещения в п. Большое Голоустное и создание международного центра на Ольхоне.

В документах стратегического планирования прибайкальских субъектов РФ предполагается разработка отдельной концепции развития экологического туризма для Восточно-Саянской зоны туристического притяжения³⁰⁴, «создание конкурентоспособного туристического комплекса, служащего "главными воротами" на Байкал для российских и иностранных туристов и являющегося полностью соответствующим требованиям экологического туризма»³⁰⁵.

Формирование особых экономических зон (далее – ОЭЗ) туристско-рекреационного типа является одной из основных мер развития экологического туризма на БПТ, позволяющие туристам познакомиться с объектом всемирного природного наследия. На настоящий момент создано две ОЭЗ: «Байкальская гавань» и «Ворота Байкала». Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа в Республике Бурятия «Байкальская гавань» создана на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 68 «О создании на территории муниципального образования "Прибайкальский район" Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»³⁰⁶. В состав ОЭЗ входят земельные участки «Турка», «Пески», «Горячинск», «Бухта Безымянная», «Гора Бычья» общей площадью 3 622,8 га. Все участки объединены общей концепцией развития и размещения туристических объектов.

³⁰⁴ Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 28 ноября 2019 г. № 714-р «Об утверждении Стратегии развития внутреннего и въездного туризма в Республике Бурятия на период до 2035 г.» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 18.04.2023).

³⁰⁵ Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 22 декабря 2021 г. № 51/7-ЗС) // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>.

³⁰⁶ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 889.

Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа в Иркутской области «Ворота Байкала» создана на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 72 «О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»³⁰⁷. Площадь зоны неоднократно менялась и на настоящий момент составляет 763,30 га. Срок действия ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» – до 1 января 2056 г. ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» расположена на юго-восточном побережье озера Байкал у подножия горного хребта Хамар-Дабан, близ г. Байкальска (Слюдянский район Иркутской области). Для развития особой экономической зоны предоставляются субсидии из федерального бюджета для строительства объектов коммунальной инфраструктуры, а финансирование осуществлялось в рамках государственной программы Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2019 – 2025 гг.³⁰⁸.

Существуют диаметрально противоположные мнения по поводу развития туризма, в том числе на озере Байкал. Одни ученые говорят о положительном эффекте, который вызовет развитие туризма: увеличение доходов региона от туристской отрасли, привлечение внимание к культурно-историческому наследию и т.д.³⁰⁹ Другие опасаются, что увеличение туристического потока усугубит экологические проблемы озера Байкал, высказывают сомнения относительно рентабельности этого бизнеса в связи с сезонностью³¹⁰.

³⁰⁷ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 893.

³⁰⁸ Утв. постановлением Правительства Иркутской области от 12 ноября 2018 г. № 828-пп // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

³⁰⁹ Подробнее см.: Vrabel J. Tourism at UNESCO World Heritage Sites: Protecting Global Treasures and the Travelers Who Seek Them, 46, 3 // Case Western Reserve Journal of International Law. 2014. Vol. 675.

³¹⁰ Хандажапова Л.М., Лубсанова Н.Б. Экономические, экологические и социальные проблемы развития туризма на Байкале // ЭКО. 2013. №3 (465). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskie-ekologicheskie-i-sotsialnye-problemy-razvitiya-turizma-na-baykale> (дата обращения: 29.03.2023).

По результатам исследований³¹¹, для муниципальной власти развитие туристской отрасли может иметь и негативный характер. Туризм вытесняет остальные виды деятельности, в частности личное подсобное хозяйство: жители перестают заниматься огородничеством, не держат домашний скот, на картофельных полях построены средства размещения. Несмотря на то, что местные жители заняты в экономике, сами организывают себе рабочие места, эта деятельность не приносит дохода в местные бюджеты, а наплыв туристов вызывает повышенную нагрузку на инфраструктуру, при этом финансирование на содержание инфраструктуры рассчитывается исходя из численности местного населения, численность туристов в настоящее время не учитывается. При подготовке Концепции развития Байкальского макрорегиона эта проблема требует комплексного и оперативного решения, которое сбалансирует финансовые интересы участников и упорядочит размещение туристов, минимизировав риски для окружающей среды БПТ.

Слабое развитие рекреационной деятельности в ЦЭЗ БПТ является результатом недостаточной кооперации и сотрудничества туристического бизнеса, населения региона, местных органов самоуправления и ООПТ, недостаточного финансирования, отсутствия хорошо развитой социальной инфраструктуры и энергетических систем, а также недостаточной площади земель для строительства туристических объектов³¹². Также к проблемам, препятствующим эффективному развитию туризма в регионе, относятся высокий уровень цен на внутрироссийские авиа и железнодорожные билеты, существенные ограничения на ведение хозяйственной деятельности в ЦЭЗ БПТ, неразвитая транспортная туристическая система и недостаточность информации о туристических программах региона.

³¹¹ Шеховцова Т.Н. Территориальная организация социальной инфраструктуры центральной экологической зоны Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. №5. С. 179 – 184.

³¹² См.: Заборцева Т.И. Дефициты и перспективы средозащитной инфраструктуры в обеспечении туристско-рекреационного развития (Центральная экологическая зона Байкальской природной территории) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2018. № 3. С. 53.

Среди проблем стоит выделить нарушение правил обращения с отходами³¹³. Во всех прибрежных поселениях канализационные очистные сооружения не соответствуют требованиям экологической безопасности. Одним из возможных направлений сбора и уничтожения жидких бытовых отходов представляется установка и использование локальных очистных систем. Однако, использование подобных сооружений туристическими предприятиями может быть затруднено из-за высокой стоимости установки таких сооружений. Значительную часть общей стоимости очистных сооружений занимают затраты на экологические экспертизы, необходимые для их установки. В пределах ЦЭЗ БПТ существует только один полигон, включенный в государственный реестр объектов размещения отходов («Имел-Кутул» в Ольхонском районе).

Туристская отрасль оказывает влияние на социальную сферу. Оптимальным значением считается количество туристов и местных жителей, близкое к значению 1:3 (0,3), которое позволяет обеспечить высокий уровень сервиса прибывающим на отдых туристам, и одновременно достаточный комфорт для проживания местных жителей, избавляя их от туристического пресса³¹⁴. Необходимо рассмотреть два аспекта влияния туристической деятельности на социальную сферу: во-первых, определить степень давления со стороны туристов на социальную инфраструктуру, например, в области здравоохранения, а во-вторых, принять во внимание соотношение количества гостей и местных жителей³¹⁵.

В Ольхонском районе количество мест размещения туристов в 2 раза превышает количество жителей; в пик сезона инфраструктурная нагрузка многократно увеличивается, что приводит к негативному отношению

³¹³ Более подробно см. в § 3.3.

³¹⁴ См.: Мироненко Н.С., Твердохлебов И.Т. Рекреационная география: Монография. М.: МГУ, 1981. 207 с. Евстропьева О.В. Развитие туристской системы на Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 184 – 195.

³¹⁵ См.: Шеховцова Т.Н., Игнатова О.А. Местное сообщество и дефициты социальной инфраструктуры в условиях развития туристической отрасли (на примере Иркутской части ЦЭЗ БПТ) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2019. № 1. С. 52.

местных жителей к туристам³¹⁶. Также это связано с отношением местного населения к территории своего проживания, как к священной, что объясняется культурными особенностями: традиционные шаманские верования местного населения, наличие сакральных мест. Поэтому необходимо ограничение или даже полный запрет неорганизованного туризма и работа с организованными туристами по бережному отношению к священным территориям и байкальской природе в целом.

В муниципальных документах территориального планирования практически не уделяется внимание вопросам развития экологического туризма. Однако вопрос инфраструктурного сопровождения такого туризма важен для развития муниципального образования: это и новые рабочие места, и переход на новый уровень системы здравоохранения, общественного питания, гостиничного бизнеса и торговли, а также обустройство общественных пространств, развитие транспорта, связи, учреждений культуры³¹⁷.

Особое внимание в документах стратегического планирования следует уделить задаче вовлечения местного населения и обязательный учет общественного мнения, что будет способствовать снижению социальной напряженности. Здесь важное значение будет иметь экологическое просвещение. В частности, в документ стратегического планирования по развитию туризма нам представляется важным включить положение об использовании эмблемы Объекта всемирного наследия и другого инструментария устойчивого туризма. Эмблемы и прочая символика обладает потенциалом для привлечения средств, ее использование повышает рыночную стоимость продуктов, с которыми она ассоциируется.

³¹⁶ См.: Шеховцова Т.Н. Субъективный подход при изучении качества жизни населения на муниципальном уровне // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 12.

³¹⁷ См.: Ющенко М.С. Стратегическое планирование и развитие экологического туризма на озере Байкал. С. 47.

В настоящее время существует единый реестр турагентов³¹⁸. Полагаем, что в его рамках должен быть создан реестр резидентов, оказывающих туристические услуги на БПТ. Эти услуги должны оказываться со строгим соблюдением природоохранных требований и быть направлены на экологическое просвещение и экологический туризм. Существующие объекты размещения туристов следует в разумный срок довести до природоохранных стандартов в ЦЭЗ БПТ либо приостановить их деятельность до приведения в такое соответствие. Параллельно с созданием и реконструкцией объектов размещения на территории ЦЭЗ БПТ собственникам при поддержке государственных и муниципальных органов власти целесообразно организовать с соблюдением строгих экологических требований индустрию гостеприимства: объекты питания, транспорта, торговли, досуга.

В целях реализации стратегии развития туризма для Байкальской природной территории обоснована необходимость *развития экологического туризма с учетом экологической емкости территории и допустимой антропогенной нагрузки*. В Концепции развития Байкальского макрорегиона необходимо предусмотреть минимизацию последствий увеличения туристического потока посредством: а) стратегического планирования развития преимущественно организованной формы экологического туризма; б) синхронизации строительства туристской инфраструктуры с обеспечением минимизации воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал и Байкальскую природную территорию.

Так, Приказом Минприроды России № 83 регламентируется допустимое содержание вредных веществ в сточных водах, которые сбрасываются централизованными и локальными системами водоотведения поселений или городских округов. Размер этого норматива зависит от

³¹⁸ Приказ Ростуризма от 11 октября 2021 г. № 460-Пр-21 «Об утверждении Порядка ведения единого федерального реестра турагентов, субагентов, в том числе порядка выдачи выписки из единого федерального реестра турагентов, субагентов и формы такой выписки, и порядка внесения в единый федеральный реестр турагентов, субагентов сведений о турагентах, субагентах» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

численности жителей и диапазона мощности очистных сооружений с учетом туристического потока.

В том же приказе определен порядок расчета предельно допустимого воздействия при рекреационном задействовании наземных экосистем. Такими местами воздействия считаются места размещения рекреационных комплексов, временных стоянок и туристских троп. Основное внимание уделяется прибрежной полосе шириной 500 м. В ее пределах на западном побережье озера Байкал не более 1% от всех локальных естественных экосистем могут нести на себе следы изменений в результате рекреационной деятельности, и на юго-восточном - не более 2% соответственно.

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.³¹⁹ определяется экологическая емкость туристской территории – величина допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах туристской территории и (или) акватории, при соблюдении которой обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

В целях обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятных условий окружающей среды как основы для развития туризма, закрепленных в данной Стратегии, запланирована реализация следующих мероприятий: разработка и внедрение системы мониторинга и учета нагрузки на экосистемы, с обязательным определением экологической емкости при планировании и развитии туризма на рекреационных территориях; разработка и внедрение системы оценки экологической емкости и возможной предельной нагрузки на экосистему как одного из параметров при принятии решений о предоставлении государственной поддержки при реализации отдельных проектов в сфере туризма, а также реализации планов развития территорий, проектов и программ, связанных с поддержкой туристической отрасли на уровне субъектов Российской Федерации.

³¹⁹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

Таким образом, важно, чтобы появился документ стратегического планирования, комплексно затрагивающий вопросы организации туризма на БПТ. Именно в нем целесообразно определить основные приоритеты, цели и задачи в развитии туристской индустрии, обеспечить приоритет экологического туризма. Такой документ, который нам представляется в виде раздела Концепции развития Байкальского макрорегиона, принять на долгосрочную перспективу (не менее 10 – 15 лет), что позволит определить основные направления развития туристской отрасли. В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует определить *экологический туризм, как деятельность, направленную на просвещение и формирование экологической культуры с пребыванием граждан на территории БПТ, не нарушающее установленные правила и допустимую антропогенную нагрузку.* В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует закрепить основы популяризации экологического туризма. Образовательным организациям рекомендуется предусмотреть возможность для обучающихся пополнять свои портфолио достижениями, связанными с бережным отношением к окружающей среде и участием в экологических акциях по сбору вторсырья, очистке берегов водных объектов, посадкам деревьев и т.д. Обучающие, набравшие установленный образовательной организацией объем достижений, могут быть награждены экотуристической поездкой, посещением особо охраняемой природной территории и т.д. Частично такие мероприятия уже проводятся в отдельных образовательных организациях; кроме того, данные вопросы решаются в рамках работы комиссии по экологическому просвещению Совета Торгово-промышленной палаты РФ по развитию экономики замкнутого цикла и экологии. В частности, на 2023 г. запланировано совместное заседание с Комитетом ТПП РФ по предпринимательству в сфере туризма для выработки совместных программ по экотуризму с посещением заповедников, тренингами по сортировке мусора и мероприятиями по очистке берегов рек и зон отдыха.

3.3. Правовые особенности обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов на окружающую среду определяет Закон об отходах производства и потребления.

Согласно Закону об отходах производства и потребления обращение с отходами представляет собой деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Наибольшее негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал оказывает размещение отходов.

Размещение отходов согласно Закону об отходах производства и потребления включает в себя их хранение – складирование в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях их последующей утилизации, обезвреживания, захоронения; и захоронение – изоляция не подлежащих дальнейшей утилизации отходов в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду. Соответственно объекты размещения отходов являются специализированными техническими сооружениями, которые предназначены для хранения или для захоронения отходов, безопасно для окружающей среды. К располагаемым на поверхности земли объектам размещения отходов относятся отвалы для хранения твердых сыпучих отходов, хранилища для жидких и пастообразных отходов, полигоны приповерхностного захоронения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов (далее – ТКО). К объектам размещения отходов под землей относятся системы подземного захоронения жидких и разжиженных или твердых и отвержденных отходов в пласт-коллектор или в подземный резервуар.

Также Законом об отходах производства и потребления с 2018 г. была зафиксирована обязанность операторов и операторов регионального уровня по обращению с ТКО по соблюдению схемы потоков ТКО, предусмотренную

территориальной схемой обращения с отходами субъекта РФ, на территории которого операторы осуществляют свою деятельность, однако, как справедливо отмечает М. В. Пономарев, «юридической ответственности за несоблюдение такой схемы до сих пор не предусмотрено»³²⁰. Поскольку юридическая ответственность за нарушение региональными операторами по обращению с ТКО требований территориальных схем отсутствует, это приводит к систематическим нарушениям вышеуказанных требований со стороны этих субъектов хозяйственной деятельности.

В соответствии со ст. 6 Закона об охране озера Байкал на БПТ запрещается или ограничивается размещение отходов производства и потребления как вид деятельности, при осуществлении которого оказывается негативное воздействие на не имеющую аналогов экологическую систему озера Байкал. Вышеуказанная статья носит декларативный характер, нуждается в уточнении и конкретизации, ее содержание носит отсылочный характер.

Нормой, содержащейся в п. 3 ст. 6 Закона об охране озера Байкал Правительство РФ наделяется полномочиями по утверждению Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне БПТ. Такой перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2399, в соответствии с которым запрещено захоронение отходов в пределах ЦЭЗ. Вывоз отходов за пределы ЦЭЗ БПТ весьма затратный, а объекты туристской сферы не имеют возможности получить современные услуги по удалению отходов по адекватной цене, и, как следствие, 9/10 всех федеральных и региональных экологических грантов байкальской тематики – уборка прибрежных территорий озера от мусора волонтерами³²¹.

³²⁰ Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2019. С. 104.

³²¹ См.: Заборцева Т.И. Дефициты и перспективы средозащитной инфраструктуры в обеспечении туристско-рекреационного развития (центральная экологическая зона Байкальской природной территории) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2018. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/defitsity-i-perspektivy-sredozaschitnoy-infrastruktury-v-obespechenii-turistsko-rekreatsionnogo-razvitiya-tsentralnaya> (дата обращения: 15.01.2023). С. 56.

Следует отметить, что для толкования и применения постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2399 представляет сложность, поскольку в нем «помимо устанавливаемых запретов в качестве общего правила предусматриваются исключения с перечислением множества случаев, когда установленные запреты не применяются»³²². Так, например, в ЦЭЗ БПТ запрещаются строительство и реконструкция объектов, отнесенных к объектам I и II категорий, за исключением строительства и реконструкции в границах населенных пунктов объектов по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию вновь образующихся отходов III – V классов опасности, объектов размещения вновь образующихся отходов IV и V классов опасности, за исключением захоронения таких отходов. Также в ЦЭЗ БПТ запрещается деятельность по обращению с вновь образуемыми отходами производства и потребления в части: а) размещения отходов производства и потребления, за исключением отходов IV и V классов опасности на специально оборудованных объектах; б) сброса в водные объекты и захоронения в них отходов, а также наземного и подземного захоронения отходов; в) обработки, обезвреживания или утилизации отходов производства и потребления за пределами земельных участков, на которых расположены объекты обработки, обезвреживания или утилизации отходов; г) обезвреживания или утилизации отходов производства и потребления путем сжигания без очистки выбросов до утвержденных нормативов.

Статья 14 Закона об охране озера Байкал ограничивает предельно допустимый объем размещения отходов производства и потребления на БПТ. Из положений указанной статьи следует, что такие нормативы устанавливаются с учетом результатов научных исследований и подлежат обязательному ежегодному пересмотру в сторону уменьшения в зависимости

³²² Горохов Д.Б. Комментарий к статье 6 // Научно-практического комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ИНФРА-М, 2023. С. 156.

от изменения состояния окружающей среды БПТ. В этой статье есть противоречие в части наименования нормативов допустимого воздействия. Так, в Законе об охране окружающей среды и Законе об отходах производства и потребления речь идет о лимитах на размещение отходов, а не о предельно допустимом объеме размещения отходов.

Также в ст. 14 Закона об охране озера Байкал провозглашен абсолютный запрет на размещение отходов производства и потребления I – III классов опасности в границах ЦЭЗ БПТ. Данный запрет распространяется на чрезвычайно опасные, высокоопасные и умеренно опасные отходы. Отнесение отходов к конкретному классу опасности осуществляется в соответствии со ст. 4.1 Закона об отходах производства и потребления и с приказом Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении критериев отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду»³²³.

Согласно Комплексной стратегии обращения с ТКО в Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 298³²⁴ и рассчитанной до 2030 г., основными направлениями являются утилизация (использование) и обезвреживание ТКО с получением энергии тепла. Размещение ТКО на объектах размещения ТКО, внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) и имеющих лицензии на данный вид деятельности не является приоритетным; на остальных объектах (санкционированных и несанкционированных свалках) размещение любых отходов запрещено. Это еще один пример документа долгосрочного планирования, который не претерпел никаких изменений после введения института региональных операторов, разработки

³²³ Приказ Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.06.2023).

³²⁴ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с ТБО в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, системы расширенной ответственности производителя.

Капитальные затраты на переработку ТКО на БПТ ранее планировались в рамках ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», а в настоящий момент – в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал». Так, в паспорте федерального проекта «Сохранение озера Байкал» предусмотрены мероприятия по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов с. Еланцы Ольхонского района, ликвидации несанкционированной свалки коммунальных отходов в границах национального парка «Тункинский» и другие аналогичные мероприятия.

На БПТ в Государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) внесены объекты, располагающиеся на поверхности земли. Это 8 полигонов захоронения ТКО, 8 отвалов отходов производства электроэнергии и пара, 6 площадок хранения отходов производственного потребления, 2 полигона приповерхностного захоронения производственных отходов, 3 хранилища, предназначенные для хранения отходов обрабатывающих производств. Также на БПТ расположены 27 объектов размещения отходов добывающих производств, которые представляют собой в основном вскрышные породы. В результате обработки базы данных ГРОРО установлено, что на 13 из 27 действующих объектов размещения отходов, по которым имеются данные, размещено 224 513,4 тыс. тонн отходов добычи полезных ископаемых. Объем размещения, на наш взгляд, является значительным и в случае принятия решения о поэтапном выводе производства за пределы БПТ будет решена и проблема с образованием новых отходов производства на БПТ.

Как следует из статистических данных «2-ТП Отходы за 2020 г.»³²⁵, на БПТ образуется 25,2% всех отходов Байкальского макрорегиона, что

³²⁵ См.: Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.» // Иркутск, ФГБУН Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2021. С. 247.

составляет 183 386 тыс. тонн в год, при этом в пределах БПТ образуется 89,3% всех отходов республики Бурятия – 35 487 тыс. тонн в год. Отходы добычи полезных ископаемых составляют наибольшую часть отходов, образуемых на БПТ, – более 94%. В Государственном докладе «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.» также содержатся данные об объеме образования отходов на БПТ, которые по неизвестным причинам уменьшились в 3 раза по сравнению с 2020 г. и составили 61,5 млн. тонн. Возможно, такие результаты связаны с пандемией COVID-19.

По оценке, выполненной согласно методике, представленной в Территориальной схеме по обращению с отходами в Республике Бурятия, на БПТ образуется около 854 тыс. тонн отходов от сжигания углей в частных домовладениях. В результате обработки базы данных ГРОРО установлено, что на 12 из 17 действующих объектов размещения отходов, по которым имеются данные, размещено 8 720,4 тыс. тонн отходов обеспечения электроэнергией, что обусловлено широким использованием угля для отопления помещений на территории Байкальского макрорегиона. Это еще раз говорит о необходимости скорейшей газификации Байкальского макрорегиона, чтобы сразу избавиться от вскрышных пород, образующихся при добыче угля, и золошлаковых пород, образующихся при его использовании.

Поскольку озеро Байкал является уникальным природным объектом, который посещают туристы в течение всего года, на территории также образуются ТКО от туристического кластера.

На БПТ в пределах территории Республики Бурятия насчитывается более 700 несанкционированных объектов размещения отходов, на которых размещено более 6 900 тыс. тонн отходов, в пределах Иркутской области – 389 объектов с 3 500 тыс. тонн отходов, в пределах Забайкальского края на БПТ – 139 объектов с 318 тыс. тонн отходов. Более 60 населенных пунктов на БПТ, в которых проживает более 11 тыс. человек, не охвачены организованным сбором ТКО. Это более 25 тыс. м³ отходов в год, которые не

вывозятся на объекты размещения отходов. По данным исследований Лимнологического института СО РАН, среди источников загрязнения озера Байкал отмечается большое количество накопленных отходов на берегах и подводной части озера Байкала; при этом отмечается, что в случае прекращения загрязнения озера Байкал в ближайшее время процесс вторичного эвтрофирования займет не менее 5 лет³²⁶.

Процедура включения накопленных отходов и несанкционированных свалок в Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среды (далее – ГРОНВОС) и дальнейшее финансирование их ликвидации за счет средств федерального проекта «Чистая страна» рассматривается Правительством Иркутской области как основной источник финансирования работ по ликвидации свалок, что свидетельствует о недостаточности регионального финансирования таких работ. Так, за период с 2016 по 2021 гг. на территории БПТ в пределах Иркутской области ликвидировано 66 свалок площадью 134,5 га, на которых было накоплено около 200 тыс. тонн отходов. Это составляет 4% территории, занятой свалками на БПТ. Из этого следует, что работы по ликвидации свалок ТКО как источников негативного воздействия на окружающую среду может занять длительный срок³²⁷. В ГРОНВОС, по состоянию на первое полугодие 2022 г., находятся 9 объектов накопленного вреда, из них 3 расположены в ЦЭЗ, 4 в БЭЗ, 2 в зоне атмосферного воздействия.

По оценочным данным в Территориальных схемах, существующая инфраструктура недостаточна для обращения со всем количеством образуемых на БПТ ТКО. В то же время планируемая инфраструктура по обращению с ТКО включает главным образом только объекты захоронения ТКО. Важным является то, что мощность инфраструктуры для захоронения

³²⁶ См.: Неверова-Дзиопак Е., Цветкова Л.И. Мероприятия по рекультивации эвтрофированных водоемов // Вода и экология: проблемы и решения. 2018. № 1 (73). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/meropriyatiya-po-rekultivatsii-evtrofirovannyh-vodоеmov> (дата обращения: 16.01.2023).

³²⁷ См.: Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка научно-методического подхода к установлению предельно допустимого количества размещения отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал». Пермь, 2022.

ТКО рассчитана на весь поток образуемых ТКО, но не рассчитана на объемы отходов, которые будут образовываться в результате ликвидации свалок ТКО в ЦЭЗ, а также в результате ликвидации ОНВОС в Усолье-Сибирское и на БЦБК.

Экологические аспекты размещения отходов, факторы воздействия размещаемых отходов на окружающую среду, отражены в ИТС 17-2021 «Размещение отходов производства и потребления»³²⁸. Отдельным видом такого воздействия является изъятие земельных ресурсов под такие объекты. При размещении отходов на поверхности земли происходит изменение ландшафта и ограничение целевого использования земель даже после завершения эксплуатации объектов.

Прочими видами негативного воздействия являются выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, негативное воздействие на поверхностные водные объекты, растительный и животный мир, наличие фактора пожароопасности (относится к отходам, обладающим пожароопасными свойствами, или выделяющим пожароопасные вещества), биологическое загрязнение окружающей среды при размещении биоразлагаемых отходов (например, пищевых отходов).

Требования к размещению отходов установлены в ст. 12 Закона об отходах производства и потребления. Экологическая безопасность размещения отходов определяется совокупностью систем обустройства объектов их размещения, технологиями их эксплуатации и закрытия. При этом всегда присутствуют риски негативного воздействия на окружающую среду (например, при несовершенстве гидроизоляции возникает риск поступления загрязняющих веществ в почву и подземные воды). Выраженность воздействия на окружающую среду также определяется количеством размещенных отходов, их экологической опасностью, природными и антропогенными условиями территории.

³²⁸ Утв. приказом Росстандарта от 22 декабря 2021 г. № 2965 // Официальный сайт Бюро наилучших доступных технологий URL: http://burondt.ru/NDT/NDTDocsDetail.php?UrlId=1669&etkstructure_id=1872 (дата обращения: 15.02.2023).

Развитие Байкальского макрорегиона предполагает: 1) развитие минерально-сырьевого комплекса по добыче нефти, угля, золота, увеличение производства электроэнергии, рост объемов металлургического, машиностроительного производства, лесопромышленного комплекса Стратегией социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.; 2) увеличение туристского потока в Иркутскую область до 3 635,5 тыс. человек (в настоящее время по данным за 2017-2022 гг. он не превышал 1 728 тыс. человек)³²⁹. Все это объективно влечет кратное увеличение образования отходов производства и потребления.

Субъекты РФ Байкальского макрорегиона планируют деятельность по преодолению этих новых проблем: а) Стратегией социально-экономического развития Иркутской области предусматривается к 2036 г. увеличить долю ТКО, направленных на обработку (сортировку) до 95 – 100%, уменьшить долю направленных на захоронение ТКО до 50%, увеличить долю ликвидированных мест несанкционированного размещения ТКО до 100%; б) Стратегией социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г. планируется предоставить налоговые льготы на покрытие 50% затрат на электрическую энергию субъектам предпринимательской деятельности, осуществляющим обработку, утилизацию отходов производства и потребления на территории Республики Бурятия; увеличить долю обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления до 80%; снизить объем образованных отходов до 60%; в) Государственной программой Республики Бурятия «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов» в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» предусматривается строительство мусороперерабатывающих заводов (далее – МПЗ), мусоросортировочных комплексов, для направления на них ТКО в количестве 21,9% объема отходов, полигонов ТКО. Указанной

³²⁹ См.: Отчет агентства по туризму Иркутской области о проделанной работе за 2019 г. // URL: <https://irkobl.ru/sites/tour/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf> (дата обращения: 18.04.2023).

Государственной программой к 2026 г. также предусматривается обеспечить объем утилизированных и обезвреженных отходов в 4200 тыс. тонн и увеличить долю рекультивированных и ликвидированных мест несанкционированного размещения отходов до 99,9%. Схемой территориального планирования Республики Бурятия предусмотрено 97 объектов регионального значения в области утилизации, обезвреживания, захоронения. Эти объекты представлены объектами размещения ТКО, объектами по обработке, утилизации и обезвреживанию ТКО, объектами утилизации и уничтожения биологических отходов.

В Республике Бурятия утверждена Территориальная схема в области обращения с отходами, включающими твердые коммунальные отходы³³⁰. В соответствии с данной схемой, которую следует отнести к документам стратегического планирования, утверждены нижеперечисленные меры для повышения эффективности решения вопросов сбора, вывоза, утилизации и переработки ТКО:

1) внедрение селективного сбора мусора с разделением на органические и неорганические (сухие) отходы (металл, стекло, бумага и картон, пластик и полиэтилен);

2) организация 40 комплексных площадок временного накопления ТКО во всех районах, кроме тех, которые обслуживаются мусоросжигательными комплексами и полигонами;

3) строительство мусоросжигательных комплексов, обеспечивающих обезвреживание ТКО для получения тепловой и электрической энергии, в 11 населенных пунктах Республики Бурятия; создание 10 полигонов для размещения золы, образующейся на объектах обезвреживания и не утилизируемой части отходов («хвостов»);

³³⁰ Приказ Минприроды Республики Бурятия от 29 апреля 2020 г. № 159-ПР «Об утверждении Территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Республики Бурятия» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.gov-buryatia.ru (дата обращения: 18.04.2023).

4) создание вблизи 28 населенных пунктов полигонов с мусоросортировочными комплексами в местах нахождения санкционированных свалок после проведения мероприятий по рекультивации, инженерно-экологических изысканий и обоснования правового статуса земельных участков.

В г. Улан-Удэ планируется построить МПЗ для выработки альтернативного топлива, которое впоследствии используется для производства электроэнергии в соответствующей мини-ТЭЦ; одновременно с этим, органическая часть ТКО может послужить для переработки в компост. До введения МПЗ в работу планируется перевозка всех ТКО, собранных в г. Улан-Удэ, на две функционирующие сортировочные станции, откуда прошедшая сортировку часть отходов транспортируется на переработку в специализированные организации, а часть отходов, не подлежащая дальнейшей переработке — на полигон ТКО в п. Вахмистрово.

Как результат реализации вышеуказанного плана, более половины ТКО будет вторично перерабатываться и компостироваться (всего 77,7% ТКО), а система переработки и утилизации ТКО станет более эффективной благодаря более интенсивному обезвреживанию ТКО и минимизации количества ТКО, не подлежащего последующей переработке и отправляемого на полигоны.

В населенных пунктах небольшого размера планируется внедрить отдельный сбор органического и неорганического мусора (бумага, картон, пластик, полиэтилен, металл, стекло), а также организовать комплексные накопительные площадки для временного хранения ТКО. Поскольку существенную часть в морфологическом составе отходов составляют органические компоненты, следует направлять их на переработку в компост. Подобная мера имеет особую актуальность для населенных пунктов, расположенных в пределах ЦЭЗ БПТ, ввиду дополнительной антропогенной нагрузки туристического характера³³¹.

³³¹ См.: Трофимова С.М., Ангаев Б.Д., Актинова И.В. Экологически перспективные способы управления отходами центральной экологической зоне Байкальской природной территории (на примере Республики

В Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г. говорится о росте количества отходов, не вовлекающихся во вторичный хозяйственный оборот, а направляющихся на размещение. Тенденция усугубляется тем, что условия хранения и захоронения отходов не отвечают требованиям экологической безопасности. Остается значимой проблема загрязнения ТКО территорий поселений. В качестве приоритета стратегического планирования для Забайкальского края заявлено обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, которая будет заключаться в следующем: инвестирование в инфраструктуру по обращению с отходами, увеличение доли ТКО, направленных на утилизацию, увеличение доли экологически безопасной утилизации ТКО до 90%, в сфере отходов производства – создание производственного кластера по глубокой переработке древесины, способного перерабатывать древесные отходы, а также вовлечение в оборот низкосортной древесины и древесных отходов путем развития биоэнергетики.

Показатели развития отрасли по обращению с отходами в Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае, а также объекты, перечисленные в схемах территориального планирования в части ТКО, учитываются в перспективах развития инфраструктуры в субъектах Байкальского макрорегиона.

БПТ имеет зональность, не совпадающую с границами субъектов РФ, поэтому регулирование обращения с отходами производства и потребления на БПТ целесообразно осуществлять не по территориальным схемам субъектов РФ, а по зонам БПТ. Региональные операторы также должны действовать на территории БПТ по аналогии со специально созданными соответствующими подразделениями Росприроднадзора и природоохранной прокуратуры. В государственном регулировании природоохранной

деятельности создан прецедент³³² осуществления природоохранной деятельности не по субъектам РФ, а по объекту, который можно использовать и на других природных системах.

Управление отходами на БПТ следует осуществлять из единого центра. Это можно сделать, возродив, например, Байкальский макрорегион (подробнее об этом сказано в § 3.1). В Концепции развития Байкальского макрорегиона целесообразно предусмотреть создание в течение ближайших лет Байкальского экологического оператора, по аналогии с ППК РЭО и ФГУП ФЭО, который будет осуществлять управление отходами на основании дополнительного принципа иерархии приоритетов в обращении с отходами производства и потребления (5R) – принципа зональности БПТ.

В ЦЭЗ БПТ важно исключить временные площадки накопления отходов, объекты сортировки, объекты утилизации, объекты захоронения. В единую для БПТ территориальную схему размещения отходов производства и потребления следует включить положения, обязывающие размещать указанные выше объекты обращения с ТКО за пределами ЦЭЗ, в том числе при создании туристической инфраструктуры. Полагаем необходимым осуществить разработку схемы обращения с отходами специально для БПТ, а основные принципы регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления на БПТ следует закрепить в Концепции развития Байкальского макрорегиона.

3.4. Правовое обеспечение производства органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками на Байкальской природной территории

Сельское хозяйство в ЦЭЗ БПТ не является ведущей отраслью экономики, но в то же время играет важную роль в хозяйственной жизни местного населения.

³³² См.: Галиновская Е.А. Проблемы модернизации законодательства об особо охраняемых природных территориях // Экологическое право. 2022. № 5. С. 18 – 25.

Правовые условия использования земельных ресурсов в центральной экологической и буферной экологической зонах БПТ, установленные ст. 10 Закона об охране озера Байкал, означают необходимость учета запретов и ограничений при осуществлении всех видов деятельности, тем самым «правовой режим БПТ является обязательным правовым условием формирования правового режима земель в ее границах»³³³. На регулирование использования земель на БПТ также влияют принципы охраны озера Байкал, установленные ст. 5 Закона об охране озера Байкал, в том числе приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны, а также учета комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Статьей 6 Закона об охране озера Байкал запрещается осуществление видов деятельности, сопряженных с использованием пестицидов и агрохимикатов, которые могут вызвать загрязнение самого озера Байкал, а также его водосборной площади. Таким образом, при пользовании землями сельскохозяйственного назначения, запрещается применение средств защиты растений, минеральных удобрений, налагаются ограничения на размещение объектов сельскохозяйственного назначения.

В ЦЭЗ БПТ основной объем сельскохозяйственного производства сосредоточен на территории Республики Бурятия и Иркутской области³³⁴. На специализацию и территориальную дифференциацию сельскохозяйственного производства рассматриваемой территории большое влияние оказали: 1) огромные холодные водные массы озера Байкал, которые охлаждают побережье; 2) значительная вытянутость территории с юга на север; 3)

³³³ Галиновская Е.А. Комментарий к статье 10 // Научно-практического комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ИНФРА-М, 2023. С. 90.

³³⁴См.: Ющенко М. С., Вислогузова И. В. Правовые особенности сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Сельское хозяйство. 2020. № 2. С. 26.

специфические природные условия межгорных котловин³³⁵. Значение сельского хозяйства в экономическом развитии районов, входящих в ЦЭЗ, крайне дифференцированно. В Иркутском, Ольхонском, а также Баргузинском, Кабанском и Прибайкальском районах сельскохозяйственное производство составляет основу внутрирайонного хозяйственного комплекса, в то время как в Слюдянском и Северо-Байкальском районах, г. Северобайкальске, в силу сложившихся особенностей географического положения, сельское хозяйство представлено отдельными очагами и сосредоточено в личных подворьях. Значительная часть территории Северо-Байкальского, Баргузинского, Прибайкальского и Кабанского муниципальных районов Республики Бурятия расположена в ЦЭЗ БПТ, которая характеризуется жесткими экологическими ограничениями на ведение хозяйственной деятельности. Часть территории республики приравнена к районам Крайнего Севера: это Баргузинский, Северо-Байкальский районы и Северобайкальск³³⁶.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»³³⁷ на территории ЦЭЗ запрещены заготовка древесины, добыча полезных ископаемых, деятельность по отведению сточных вод и утилизации отходов, деятельность по предоставлению жилищно-коммунальных услуг при эксплуатации санаторно-курортных и рекреационных комплексов без сооружений, обеспечивающих очистку сточных вод и выбросов вредных веществ в атмосферный воздух до утвержденных нормативов, производство бумаги, картона, целлюлозы и изделий из нее и др. Таким образом, деятельность в сфере сельского хозяйства является одним из

³³⁵ См.: Тулохонов А.К. Байкал: природа и люди: энциклопедический справочник. Улан-Удэ: ЭКОС, Издательство БНЦ СО РАН, 2009. 608 с.

³³⁶ См.: Роговская Н.В., Филиппов Р.В. Сельскохозяйственное производство и продовольственная безопасность регионов Сибири // География Сибири в начале 21 века. Т. 3: Хозяйство и население. Новосибирск: Акад. изд-во «Гео», 2014. С. 62 – 77.

³³⁷ СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 448.

немногочисленных исключений из перечня запрещенных видов деятельности на БПТ. Это же постановление Правительства РФ определяет и методы ведения сельскохозяйственной деятельности. Так, в ЦЭЗ БПТ запрещены: «исследования и разработки в области естественных и технических наук, связанные с использованием генно-инженерных технологий и проведением работ с биологическими объектами, приводящих к изменениям их генетической структуры» (п. 20); «хозяйственная деятельность по акклиматизации биологических объектов, несвойственных естественным экосистемам Байкальской природной территории» (п. 21).

В соответствии со ст. 13 Закона об охране озера Байкал Минприроды России был издан приказ № 83, где установлена нагрузка на естественные степные и долинные пастбища по числу особей крупного рогатого скота, овец и лошадей, не допускается пастьба сельскохозяйственных животных на землях лесного фонда в местах произрастания эндемичных, реликтовых и редких растений, а также сенокошение до окончания периода образования семян.

В кодифицированных природоресурсных законодательных актах содержатся дополнительные ограничения, связанные с ведением сельского хозяйства на БПТ. Так, в соответствии со ст. 65 ВК РФ в границах водоохранной зоны запрещается «размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов».

Заметим, что земельные участки, отнесенные к государственным природным заповедникам и национальным паркам изъяты из оборота, а земельные участки в пределах иных особо охраняемых природных территорий ограничены в обороте согласно ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации³³⁸ (далее – ЗК РФ) Таким образом, земельные участки в ЦЭЗ в границах Байкальского, Байкало-Ленского, Баргузинского заповедников и Тункинского, Прибайкальского, Забайкальского

³³⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

национальных парков не могут быть предоставлены в частную собственность (если они не находятся в границах населенных пунктов в национальных парках). Как подчеркивает И. А. Игнатьева, «отнесение территорий национальных парков к землям особо охраняемых природных территорий означает, что на этих землях запрещены определенные виды деятельности»³³⁹. В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» на территориях национальных парков «запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка» (п. 2 ст. 15). Надо отметить, что в соответствии с ч. 6 ст. 95 ЗК РФ в отдельных случаях допускается «наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков». Такие земельные участки должны иметь особый правовой режим³⁴⁰, в том числе не исключающий ведение экологически дружелюбной³⁴¹ сельскохозяйственной деятельности, например органического сельского хозяйства или производства сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками.

Следует заметить, что Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»³⁴² не регулирует весь спектр отношений, складывающихся в области сельского хозяйства, и не охватывает всех направлений его развития. По существу, он касается только

³³⁹ Игнатьева И.А. Проблемы определения правового режима земельных участков в населенных пунктах, находящихся в границах национальных парков // Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов международных научно-практических конференций / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин, М. В. Пономарев. МИИГАиК М, 2018. С. 221.

³⁴⁰ См.: Игнатьева И.А. Изменения в правовом режиме земельных участков иных собственников и пользователей в границах национальных парков и судебная практика // Судья. 2015. № 9. С. 25 – 29.

³⁴¹ См.: Аграрное право, под ред. А.П. Анисимова, О.В. Поповой. М.: Юрайт, 2021.

³⁴² СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

направлений, форм и методов государственного воздействия на сельскохозяйственное производство в целях стимулирования его развития, где государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей является основным. Поэтому регулирование охраны окружающей среды, применительно к сельскохозяйственному производству следует предусмотреть соответствующими документами стратегического планирования. Что касается охраны озера Байкал, то соответствующие положения, связанные с выбором форм и методов сельскохозяйственного производства следует предусмотреть в Концепции развития Байкальского макрорегиона, а в перспективе и в Законе об охране озера Байкал.

С 1 января 2020 г. в России действует Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁴³ (далее – Закон об органической продукции), содержащий требования к производству органической продукции, определяющий правила маркировки готовой органической продукции, а также порядок подтверждения соответствия производства органической продукции в форме добровольной сертификации и др. В соответствии с определением, органическая продукция — это экологически чистая сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие, которые производятся в соответствии установленными в данном Законе требованиями (п. 1 ст. 2). Соответствие определенным данным Законом требованиям к производству и маркировке позволяют отнести производимую продукцию к органической. Для более развернутой формулировки определения необходимо обратиться к «ГОСТ Р 56104-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукты пищевые органические. Термины и определения»³⁴⁴, где органическое сельское хозяйство – это «производственная система, которая улучшает экосистему, сохраняет плодородие почвы, защищает здоровье человека и, принимая во

³⁴³ СЗ РФ. 2018. № 32 (часть 1). Ст. 5073.

³⁴⁴ Утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 10 сентября 2014 г. № 1068-ст // М.: Стандартинформ, 2018.

внимание местные условия и опираясь на экологические циклы, сохраняет биологическое разнообразие, не использует компоненты, способные принести вред окружающей среде». Согласно статье 4 Закона об органической продукции производство органической продукции должно соответствовать, среди прочих, следующим требованиям: 1) производство органической продукции должно осуществляться отдельно от продукции, не относящейся к органической; 2) запрещается применение агрохимикатов, пестицидов, антибиотиков, стимуляторов роста и откорма животных, гормональных препаратов, за исключением разрешенных к применению действующими в Российской Федерации национальными, межгосударственными и международными стандартами в сфере производства органической продукции; 3) запрещается применение трансплантации эмбрионов, клонирования и генно-инженерных методов, трансгенных организмов и организмов, модифицированных с помощью генно-инженерных методов, а также продукции, изготовленной с использованием вышеуказанных организмов.

Как полагает С.Н. Русин, содержание указанных терминов является основанием для выводов отечественных и зарубежных ученых, которые усматривают существенные экологические аспекты органического производства и, соответственно, взаимосвязи между экологическим законодательством и правом и законодательством об органической продукции. Прежде всего учитывается прямое положительное влияние органического производства на состояние природной среды, снижение уровня антропогенного загрязнения почв, вод, атмосферного воздуха, сохранение биологического разнообразия. Именно органическое сельское хозяйство способствует благоприятному состоянию природной среды, приводит к укреплению здоровья человека, в конечном счете сохраняет и восстанавливает плодородие почв. Кроме того, органическая, и, следовательно, экологически безопасная, продукция дает основание для

сохранения жизни и здоровья человека, что, в итоге помогает обеспечить экологическую безопасность³⁴⁵.

Поскольку в законодательстве органическая продукция определяется как экологически чистая продукция сельского хозяйства, можно говорить о том, что «органическая» и «экологически чистая продукция», являются тождественными понятиями. В своем диссертационном исследовании О. О. Сикачева обосновывает дополнительные критерии соответствия понятию «органическая продукция» а именно, что помимо базового соответствия свойств продукции пригодности для предназначенного применения, органическая продукция должна соответствовать повышенным требованиям отдельных категорий потребителей, таких, например, как благоприятное влияние на здоровье человека, благодаря высокому уровню экологической безопасности производства, транспортировки, хранения и реализации, и особых качеств продукции этого производства.³⁴⁶

В Федеральном законе № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками»³⁴⁷ (далее – Закон об улучшенной продукции), принятом 1 июня 2021 г, продовольствие с улучшенными характеристиками определяется как продовольствие, при производстве, хранении, транспортировке и реализации которого соблюдались требования данного закона. Среди требований, установленных к сельскохозяйственной продукции, продовольствию выделим следующие: применение в том числе технологий, соответствующих экологическим, санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и иным требованиям, с минимальным неблагоприятным влиянием на окружающую среду; запрет на применение генно-инженерно-модифицированных и трансгенных организмов; необходимость использования повторно перерабатываемых и/или биоразлагаемых упаковки и упаковочных материалов и др.

³⁴⁵ См.: Русин С.Н. Правовое регулирование производства органической продукции в системе правовых мер обеспечения экологической безопасности // Черные дыры в Российском законодательстве. 2020. № 2. С. 94.

³⁴⁶ См.: Сикачева О.О. Правовое регулирование рынка органических товаров в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2019. С. 11.

³⁴⁷ СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4177.

В соответствии с двумя вышеуказанными федеральными законами предусматривается ведение единых государственных реестров производителей органической продукции и производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия, промышленной и иной продукции с улучшенными характеристиками (ст. 6 Закона об органической продукции и ст. 6 Закона об улучшенной продукции).

Добровольная сертификация является установленной формой подтверждения соответствия производства органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками. Приказом Росстандарта от 29 ноября 2019 г. № 1324-ст утвержден и введен в действие ГОСТ Р 58661-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукция сельскохозяйственная, сырье и продовольствие с улучшенными экологическими характеристиками. Оценка соответствия³⁴⁸.

В последнее время субъектами Российской Федерации в основном принимаются законы, направленные на развитие и дополнение положений аналогичных федеральных законов, а также законы с учетом исключительной специфики данного региона, по которым имеются пробелы в федеральном законодательстве. В качестве примера можно привести Закон Республики Бурятия от 7 октября 2014 г. № 667-V «О государственной поддержке сельского хозяйства Республики Бурятия»³⁴⁹. Основной проблемой регионального законодательства в сфере сельского хозяйства является дублирование норм федерального законодательства и повторное закрепление в законодательных актах субъектов общих принципов развития отношений в области сельского хозяйства, которые являются исключительной компетенцией федерального законодательства³⁵⁰, например, в Законе

³⁴⁸ СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁹ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 16.04.2023).

³⁵⁰ См.: Панов А.Б. Проблемы правового регулирования агропромышленного комплекса // URL: http://panov.in/Problemy_APK.html (дата обращения: 16.04.2023).

Республики Бурятия от 13 октября 2005 г. № 1282-III «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Республике Бурятия»³⁵¹.

Одной из основных задач обеспечения продовольственной безопасности в соответствии с п. 17 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20³⁵², является производство сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, соответствующих установленным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и иным требованиям, и учитывая необходимость применения при их производстве технологий, безопасных для здоровья человека.

Стратегией социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г., утвержденной законом Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI³⁵³, предусмотрено развитие сельского хозяйства и пищевой промышленности, что позволит обеспечить импортозамещение по основным группам продовольственных товаров, обеспечение населения республики и туристов высококачественной продукцией, выход на межрегиональные и международные рынки с органической продукцией, произведенной с использованием «зеленых» технологий.

В муниципальной программе «Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях Слюдянского района» на 2019 – 2024 гг.»³⁵⁴ предлагается: увеличивать число садов интенсивного типа, проводить мероприятия по поддержанию почвенного плодородия, оказывать содействие малому и среднему сельскохозяйственному бизнесу, подготавливать актуализированные документы территориального планирования и градостроительного зонирования сельских поселений Слюдянского района, проводить работы по постановке на кадастровый учет

³⁵¹ Собрание законодательства Республики Бурятия. № 10 (79). 2005.

³⁵² СЗ РФ. 2020. № 4. ст. 345.

³⁵³ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 19.03.2019, Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, (дата обращения: 18.04.2023).

³⁵⁴ Утв. постановлением Администрации муниципального образования Слюдянский район от 27 декабря 2018 г. № 855 // URL: <http://www.sludyanka.ru/> (дата обращения: 04.07.2022).

границ населенных пунктов сельских поселений Слюдянского района. Стоит отметить, что в данной программе нет особых целей и задач, направленных на развитие органического сельского хозяйства, однако при этом мероприятия учитывают экстремальные природно-экономические условиями региона, неудовлетворительное состояние плодородия сельскохозяйственных угодий и ограничения в области ведения сельского хозяйства. Например, развитие рыбоводства названо перспективным направлением в том числе в связи с введением для населения запрета на вылов омуля в 2018 г.

Полагаем, что производство органической или улучшенной продукции на БПТ должно быть отражено в Концепции развития Байкальского макрорегиона как направление, позволяющее не только снизить риск загрязнения озера Байкал пестицидами, но и как задающее вектор экологических приоритетов, который должен быть однозначно закреплен для всей БПТ. Стратегической линией развития ЦЭЗ БПТ является подчинение всей деятельности на этой территории сохранению уникальной экосистемы Байкала, для чего нужно свести к минимуму все отрицательные последствия использования других природных богатств.

Вместе с тем стоит учитывать, что переход от обычного сельскохозяйственного производства к органическому занимает несколько лет и является очень затратным. Нынешний экономический кризис вызывает целый ряд рисков для развития органического сельского хозяйства. Продукция органического сельского хозяйства является неизбежно более дорогой, чем обычная сельскохозяйственная продукция массового производства. Изначально органическая продукция была ориентирована на экспорт и нуждалась в государственной поддержке, на которую сейчас сложно рассчитывать, так как многие направления расходов бюджета уже подверглись серьезному урезанию. Так, Минфин предложил сократить расходы бюджета по госпрограммам и непрограммным направлениям в

ближайшую трехлетку на 1,6 трлн руб., в частности на 2023 г. – на 557 млрд руб.³⁵⁵

Мы считаем, что в целях создания условий для постепенного увеличения процента органической продукции и продовольственной продукции улучшенного качества в государственных закупках, существующие правила государственных закупок должны быть изменены. Небольшое число производителей экологически чистой продукции на рынке в настоящее время не дает возможности создания конкурентных условий при закупках, поскольку наличие таких требований заказчика в документации о закупке может сократить потенциальное число участников закупки, и привести к оспариванию выбора поставщика.

Специалистами юридической и экономической сферы по государственным закупкам рассматривается возможность применения современного опыта Евросоюза, а именно, возможность составления реестра направлений хозяйственной деятельности, потенциально пригодных для т.н. «зеленых» государственных закупок экологически безопасной продукции, и впоследствии принятие федерального классификатора видов деятельности по охране природной среды³⁵⁶, а также разработка параметров закупок на соответствие экологическим требованиям³⁵⁷, с условием выполнения соответствующих технологических, технико-экономических и эксплуатационных требований к различным видам товаров, участвующих в государственных закупках. Государственные и муниципальные организации на регулярной основе приобретают продукты питания или услуги по организации питания, например, в школах, больницах, в офисных столовых, а также при проведении специализированных мероприятий, конференций, встреч, праздников. Необходимо сформировать критерии по пищевым

³⁵⁵ Минфин предложил ведомствам урезать утвержденные траты на 2023 год на 10 % // Ведомости. Экономика. 14.09.2022 URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/15/940898-urezat-utverzhdennie-trati> (дата обращения: 18.04.2023).

³⁵⁶ См.: Алиева Т.Е., Сметанина Т.П. Государственные закупки - варианты «зеленых» стандартов // Научные известия. 2018. № 12. С. 74.

³⁵⁷ См.: Сметанина Т.П., Агапова Е.В. Экологизация закупочной деятельности: научно-методическое издание. М.: Планета. С. 63, 72.

продуктам, а также определить требования к предоставлению соответствующих услуг общественного питания, проведению государственных закупок, которые должны отвечать принципам экологической ответственности, а также соответствующим образом изменить и дополнить требования к типовым контрактам и их стандартным условиям, нормированию, каталогам товаров, работ, услуг, требованиям к сторонам, участвующим в закупках, правилам описания объекта закупки, оценке заявок и др.³⁵⁸.

Регулирование отношений, связанных с продукцией с улучшенными экологическими характеристиками (продукцией «зеленого бренда»), осуществляется вышеназванным Законом об улучшенной продукции. Полагаем, что на переходном этапе выходом из сложившейся ситуации может стать производство на БПТ, за пределами водоохранной зоны, продукции «зеленого бренда», которая отличается от органической продукции более мягкими требованиями стандартов – добровольное подтверждение соответствия продукции и производства указанным стандартам.

Многими учеными улучшенная продукция рассматривается как разновидность органической продукции, но в ст. 1 Закона об улучшенной продукции прямо указано, что он не распространяется на отношения, связанные с производством органической продукции.

Следует согласиться с В. В. Устюковой в том, что поскольку Закон об органической продукции определяет введение переходного периода к органическому сельскому хозяйству, в течение которого происходит процесс внедрения правил по производству органической продукции, сельхозтоваропроизводитель теоретически может на этот период

³⁵⁸ См.: Андреева Л.В. Государственные закупки экологически чистой продукции: стимулы vs конкуренция // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 2.

зарегистрироваться как производитель улучшенной продукции и лишь затем регистрироваться как производитель органической продукции³⁵⁹.

Анализ документов стратегического планирования, связанных с охраной озера Байкал и БПТ, показывает, что положения о развитии органического сельского хозяйства в них отсутствуют. Таким образом, инициативы, связанные с повышенными требованиями к ведению сельскохозяйственной деятельности, не находят своего отражения в документах стратегического планирования. Возможно, это связано с тем, что основной объем сельскохозяйственного производства приходится на БЭЗ БПТ, а в границах ЦЭЗ БПТ производство сельскохозяйственной продукции весьма незначительно, не имеет товарного характера³⁶⁰. Сельскохозяйственное производство сосредоточено в южных и центральных районах Республики Бурятия. Аграрный сектор экономики представлен животноводством мясного и молочного направления, овцеводством, производством зерновых культур, картофелеводством и овощеводством. Как указывается в Государственном докладе «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.», объем производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей на БПТ демонстрировал устойчивый рост (+10% по отношению к 2020 г.).

При этом, как справедливо отмечает И. А. Игнатьева, смысл создания регионального законодательства об органической и улучшенной продукции не в «региональных копиях, а в отражении конкретной специфики региона»³⁶¹.

³⁵⁹ См.: Устюкова В.В. Производство органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками: сходство и различия в правовом регулировании // Сельское хозяйство. 2022. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proizvodstvo-organicheskoy-produktsii-i-produktsii-s-uluchshennymi-harakteristikami-shodstvo-i-razlichiya-v-pravovom-regulirovanii> (дата обращения: 02.04.2023).

³⁶⁰ См.: Юценко М. С. Правовые ограничения сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Черные дыры в российском законодательстве. 2020. № 3. С. 83 – 84.

³⁶¹ Игнатьева И.А. Региональное законодательство об органической продукции: состояние и проблемы // Имущественные отношения в РФ. 2022. № 12 (255). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-zakonodatelstvo-ob-organicheskoy-produktsii-sostoyanie-i-problemy> (дата обращения: 21.01.2023). С. 105.

Учет особенностей ведения сельскохозяйственной деятельности в границах БПТ должен найти отражение в законодательстве, однако следует полностью согласиться с выводом, что законодательство об охране озера Байкал нуждается в совершенствовании, чтобы оно соответствовало меняющимся природно-климатическим условиям, планам экономического развития, целям ведения хозяйственной деятельности на БПТ³⁶². Также положения об учете особенностей ведения сельского хозяйства на БПТ, недопущении обеднения и выветривания почв, а также о ликвидации ранее допущенных последствий нерационального ведения сельского хозяйства должны найти свое место в Концепции развития Байкальского макрорегиона.

Таким образом, полагаем, что переход на органическую и улучшенную продукцию будет способствовать повышению культуры ведения сельского хозяйства на БПТ, повышению его «дружелюбности» в отношении окружающей среды. Целесообразно принятие Концепции развития Байкальского макрорегиона, которая будет включать в себя базирующееся на научном прогнозе установление пространственных параметров развития сельского хозяйства на БПТ.

³⁶² См.: Игнатъева И. А. Актуальные правовые проблемы охраны озера Байкал // Экологическое право. 2015. № 4. С. 33.

Заключение

Стратегическое планирование должно стать одной из самых важных и действенных мер правовой охраны озера Байкал. Инструменты стратегического планирования при их осознанном применении способны помочь сосредоточить государственные ресурсы на сохранении озера Байкал. Закон о стратегическом планировании содержит такие правовые механизмы для охраны окружающей среды озера Байкал, даже несмотря на отсутствие строгой иерархии документов стратегического планирования и природоохранной составляющей. Рациональное природопользование и переход к устойчивому социально-экономическому развитию, на наш взгляд, возможны при максимальном задействовании инструментов стратегического планирования и разработке правового механизма их реализации.

В целом, действующая сегодня система документов стратегического планирования, регулирующих охрану окружающей среды на БПТ, чаще всего не подкреплена научными исследованиями и разработками. Существующие документы стратегического планирования, частично или полностью посвященные охране окружающей среды на БПТ, не позволяют комплексно решить природоохранные проблемы. Существующий в настоящее время инструментарий в условиях ограниченности ресурсов позволяет успешно решать только отдельные проблемы охраны окружающей среды БПТ, к которым можно отнести строительство очистных сооружений, рекультивацию Хольбоджи, строительство станций мониторинга, строительство научно-исследовательского судна и некоторые другие. Кроме того, долгие годы не реализуется принцип непрерывности и преемственности стратегического планирования. Авторы новых документов стратегического планирования при их создании зачастую не учитывают результаты реализации документов, принятых ранее.

Прибайкальские субъекты РФ имеют природоохранные программы, регулярно выделяются федеральные средства, но их освоение

неудовлетворительно. Положительными примерами и центрами роста должны стать Байкальск и Усолье-Сибирское.

Перечень приоритетных направлений деятельности по охране окружающей среды на БПТ не установлен ни на законодательном или подзаконном уровне, ни на уровне документов стратегического планирования. В качестве приоритетных видов деятельности следует установить экологический туризм, производство органической продукции или продукции с улучшенными характеристиками, осуществление экологического просвещения и воспитания.

Целеполагание должно базироваться на документах прогнозирования, которые на настоящий момент отсутствуют. Только на основании долгосрочного прогноза можно будет выстроить концепцию, на которой будут основываться документы планирования и программирования всех уровней, а также документы целеполагания и прогнозирования прибайкальских субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Принятие отдельного целеполагающего документа верхнего уровня, который может называться, например, Концепция развития Байкальского макрорегиона, позволит упорядочить вертикальное и горизонтальное взаимодействие по правовой охране озера Байкал.

Природоохранные проблемы невозможно решить в отрыве от социальных и экономических проблем конкретной территории. Развитие туризма на Байкале и увеличение туристического потока невозможно остановить, но оно может и должно быть цивилизованным, а неорганизованный туризм необходимо законодательно ограничить на территории ЦЭЗ БПТ.

Библиография

I. Нормативные правовые акты

Международные правовые акты и акты зарубежных стран

1. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16 ноября 1972 г.) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV.- М., 1990. С. 496 – 506.

2. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (Хельсинская конвенция) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3 – 18.

3. Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию 1992 г. // Официальный сайт UNEP, URL: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961> (дата обращения: 11.07.2022).

4. Директива № 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики» // Official Journal of the European Union. № L 327. 22.12.2000. P. 1.

5. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристских поездках от 29 февраля 2000 г // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 40 – 44.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

4. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

5. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
8. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
9. Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
10. Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
11. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
12. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
13. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
14. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.
15. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
16. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.
17. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
18. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

19. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

20. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

21. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

22. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

23. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть 1). Ст. 5073.

24. Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками» // СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4177.

25. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

26. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

27. Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

28. Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2000 г. № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории,

ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон» // СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3727.

29. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 639 «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» // СЗ РФ. 2006. № 46. Ст. 4791.

30. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

31. Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 68 «О создании на территории муниципального образования "Прибайкальский район" Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 889.

32. Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 72 «О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 893.

33. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «Об утверждении Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

34. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается» // СЗ РФ. 2008. № 35. Ст. 4039.

35. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

36. Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4383.

37. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 85 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 967.

38. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального реестра документов стратегического планирования» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст.4067.

39. Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» // СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

40. Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

41. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6598.

42. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля

реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 254.

43. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6134.

44. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 534 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2291.

45. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 448.

46. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

47. Постановление Правительства РФ от 18 февраля 2023 г. № 260 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85» // СЗ РФ. 2023. № 9. Ст. 1480.

48. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2055.

49. Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон – центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния» // СЗ РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5256.

50. Распоряжение Правительства РФ от 5 марта 2015 г. № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1644.

51. Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2134-р «О перечне объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых в соответствии с подпунктом 7.8 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не является объектом государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5544.

52. Распоряжение Правительства РФ от 30 октября 2021 г. № 3094-р «О внесении изменений в Распоряжения Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2134-р и от 2 июня 2021 г. № 1486-р» // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7585.

53. Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 г. № 1704-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4887.

54. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 25 апреля 2007 г. № 114 «О Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал» // Российская газета. 2007. № 141.

55. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 6 февраля 2008 г. № 30 «Об утверждении форм и Порядка представления сведений, полученных в результате наблюдений за водными объектами, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, собственниками водных объектов и водопользователями» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 23.

56. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» // Российская газета. 2009. № 113.

57. Приказ Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

58. Приказ Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

59. Приказ Минприроды России от 21 февраля 2020 г. № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.04.2020.

60. Приказ Минприроды России от 24 марта 2020 г. № 159 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Официальный интернет-портал правовой информации, <http://pravo.gov.ru>.

61. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24 апреля 2020 г. № 226 «Об утверждении правил рыболовства для Байкальского

рыбохозяйственного бассейна» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.10.2020.

62. Приказ Минэкономразвития России от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

63. Приказ Федерального агентства водных ресурсов РФ от 13 декабря 2007 г. № 251 «Об утверждении графика разработки нормативов допустимого воздействия на водные объекты и схем комплексного использования и охраны водных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

64. Приказ Ростуризма от 11 октября 2021 г. № 460-Пр-21 «Об утверждении Порядка ведения единого федерального реестра турагентов, субагентов, в том числе порядка выдачи выписки из единого федерального реестра турагентов, субагентов и формы такой выписки, и порядка внесения в единый федеральный реестр турагентов, субагентов сведений о турагентах, субагентах» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2023).

65. Закон Республики Бурятия от 13 октября 2005 г. № 1282-III «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Республике Бурятия» // Собрание законодательства Республики Бурятия. № 10 (79). 2005.

66. Закон Республики Бурятия от 7 октября 2014 г. № 667-V «О государственной поддержке сельского хозяйства Республики Бурятия» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru. 08.10.2014.

67. Постановление Правительства Республики Бурятия от 14 марта 2002 г. № 75 «Об утверждении Положения об особо охраняемой природной территории регионального значения – государственном природном биологическом заказнике “Прибайкальский”» // Бурятия. 2002. № 51.

68. Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 ноября 2009 г. № 447 // Официальный сайт Республиканской службы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, контролю и надзору в сфере природопользования URL: https://egov-buryatia.ru/rsbpn/about_authority/general_information/ (дата обращения: 11.07.2022).

69. Закон Иркутской области от 7 октября 2008 г. № 153-оз «Об административной ответственности за нарушение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области» // Областная. 2008. № 118.

70. Постановление Правительства Иркутской области от 26 июля 2013 г. № 282-пп «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации» // Областная. 2013. № 97.

71. Постановление Правительства Иркутской области от 26 мая 2015 г. № 254-пп «Об утверждении Положения о порядке разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития Иркутской области на среднесрочный и долгосрочный периоды» // Областная. 2015. № 61.

72. Постановление Правительства Иркутской области от 18 мая 2020 г. № 343-пп «Об утверждении Положения о службе государственного экологического надзора Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/313964> (дата обращения: 11.07.2022).

73. Постановление Правительства Иркутской области от 29 апреля 2022 г. № 341-пп «Об утверждении Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/330897> (дата обращения: 11.07.2022).

74. Распоряжение Правительства Иркутской области от 10 сентября 2014 г. № 749-рп «Об утверждении Системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня и Перечня показателей результативности для Системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня» // СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные правовые акты России до 1993 года

1. Распоряжение Сената России от 20 января 1917 г. № 18 «Об установлении Баргузинского Забайкальской области, охотничьего заповедника». // URL: www.oort.aari.ru/doc/Распоряжение-Сената-России-от-20011917-№18.

2. Постановление Совета министров РСФСР от 9 мая 1960 г. № 652 «Об охране и использовании природных богатств в бассейне озера Байкал» // СП РСФСР. 1960. № 22. Ст. 92.

3. Постановление Совета Министров СССР от 21 января 1969 г. № 52 «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал» // СП СССР. 1969. № 3. Ст. 20.

4. Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 16 июня 1971 г. № 391 «О дополнительных мерах по обеспечению рационального использования и сохранению природных богатств бассейна озера Байкал» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Совета Министров РСФСР от 21 июля 1977 г. № 679 «О мерах по дальнейшему обеспечению охраны и рационального использования природных богатств бассейна озера Байкал» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, т. 12. Политиздат, 1979.

6. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 апреля 1987 г. № 434 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987–1995 гг.» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 30-6.

7. Постановление Совета Министров РСФСР от 15 мая 1987 г. № 197 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987 – 1995 гг.» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 18.

8. Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 29 июня 1992 г. № 3137-1 «О социально-экономическом положении в Республике Бурятия» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1646.

9. Указ Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 295 «О неотложных мерах по государственной поддержке экономики Бурятской ССР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 755.

10. Постановление Правительства РФ от 2 декабря 1992 г. № 925 «О перепрофилировании Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и создании компенсирующих мощностей по производству целлюлозы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 23. Ст. 2035.

11. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1992 г. № 992 «О Правительственной комиссии по Байкалу» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 25. Ст. 2257.

Программные документы и документы стратегического планирования

1. Основные направления генеральной схемы комплексного использования природных ресурсов озера Байкал и его бассейна // Акад. наук СССР. Ин-т географии. Сиб. отд-ние. Госплан СССР. Совет по изучению производит. сил. Госстрой РСФСР. Ин-т «Ленгипрогор». - Москва; Ленинград, 1965. 228 с.

2. Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, утв. Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 // САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

3. Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его

бассейна, утв. постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. № 1306 // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3440.

4. Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 гг.)», утв. постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4973.

5. Водная стратегия, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-рв // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

6. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

7. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р // СЗ РФ. 2010. № 33. Ст. 4444.

8. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 марта 2011 г. № 553-р // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2154.

9. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

10. Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», утв. постановлением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 847 // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4899.

11. Комплексная стратегия обращения с ТБО в Российской Федерации, утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 298 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

12. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

13. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

14. Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2193-р // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6287.

15. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

16. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

17. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

18. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 гг.)», утв. Распоряжением Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 3035.

19. Национальный проект «Экология», утв. Минприроды России // СПС «КонсультантПлюс».

20. План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ на 2019 – 2024 гг., утв. Минприроды России 28 июня 2019 г. № 0010/12 // СПС «Консультант Плюс».

21. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р // СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

22. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

23. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

24. Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6311.

25. Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства», утв. Ростуризмом // СПС «КонсультантПлюс».

26. Стратегия национальной безопасности, утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

27. Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

28. Государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма», утв. постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2439 // СЗ РФ. 2022. № 1 (часть II). Ст. 147.

29. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг., разработан Минэкономразвития России // СПС «КонсультантПлюс».

30. Республиканская целевая программа «Воспроизводство лесного фонда Республики Бурятия на 2002 – 2006 гг., утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 24 октября 2001 г. № 369 // СПС «Консультант Плюс».

31. Схема территориального планирования Республики Бурятия, утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 3 декабря 2010 г. № 524 // Издание «Бурятия». 2010. № 226.

32. Государственная программа Республики Бурятия «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов», утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 30 мая 2013 г. № 261 // Издание «Бурятия». 2013. № 61.

33. Долгосрочный прогноз социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г., утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 27 декабря 2018 г. № 754 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 28.12.2018.

34. Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г., утв. Законом Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия, www.egov-buryatia.ru, 19.03.2019.

35. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 г., утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 9 апреля 2019 г. № 174 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 10.04.2019.

36. Стратегия развития внутреннего и въездного туризма в Республике Бурятия на период до 2035 г., утв. Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 28 ноября 2019 г. № 714-р // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 29.11.2019.

37. Территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Республики Бурятия, утв. приказом Минприроды Республики Бурятия от 29 апреля 2020 г. № 159-ПП // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 29.04.2020.

38. Прогноз социально-экономического развития Республики Бурятия на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг., утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 22 октября 2021 г. № 606 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 26.10.2021.

39. Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г., утв. постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. // Издание «Азия-Экспресс». 2013. № 52/1.

40. Государственная программа Забайкальского края «Охрана окружающей среды», утв. постановлением Правительства Забайкальского края от 10 апреля 2014 г. № 188 // Азия-Экспресс. 2014. № 17/1.

41. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г. , утв. Распоряжением Правительства Забайкальского края от 29 мая 2020 г. № 155-р // СПС «Консультант Плюс».

42. Схема территориального планирования Иркутской области, утв. постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2012 г. № 607-пп // Областная. 2012. № 136.

43. Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019–2024 гг., утв. постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 г. № 776-пп // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2018.

44. Государственная программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2019 – 2024 гг.», утв. постановлением Правительства Иркутской области от 12 ноября 2018 г. № 828-пп // СПС «Консультант Плюс».

45. Стратегия развития территориального туристско-рекреационного кластера Иркутской области до 2030 г., утв. Распоряжением Правительства Иркутской области от 15 января 2019 г. № 3-рп // Официальный портал

Иркутской области // URL: <https://irkobl.irkobl.ru/news/660928/> (дата обращения: 06.07.2022).

46. Государственный план социально-экономического развития Иркутской области на 2019 – 2023 гг., утв. Распоряжением Губернатора Иркутской области от 20 июня 2019 г. № 70-р // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/298678> (дата обращения: 06.07.2022).

47. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г., утв. Законом Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>, 11.01.2022.

48. Стратегия социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования до 2030 г., утв. решением Думы Ольхонского районного муниципального образования от 19 декабря 2018 г. № 179 // Администрация Ольхонского районного муниципального образования URL: <http://ольхонский-район.рф/strategiya-sotcial-no-e-konomicheskogo-razvitiya-ol-khonskogo-rmo.html> (дата обращения: 12.04.2022).

49. Муниципальная программа «Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях Слюдянского района» на 2019 – 2024 гг.», утв. Постановлением Администрации муниципального образования Слюдянский район от 27 декабря 2018 г. № 855 // URL: <http://www.sludyanka.ru/> (дата обращения: 04.07.2022)

50. Стратегия социально-экономического развития Портбайкальского муниципального образования на период 2019 – 2031 гг., утв. решением Думы Портбайкальского сельского поселения от 31 января 2019 г. № 1-д // Официальный сайт Слюдянского муниципального района URL: https://www.sludyanka.ru/page/sludyanka_rubrics-6511 (дата обращения: 19.11.2022).

51. Стратегия социально-экономического развития Слюдянского муниципального образования на 2019 – 2030 гг., принята решением Городской Думы Слюдянского муниципального образования от 31 января 2019 г. № 2 IV-ГД // Официальный сайт города Слюдянка, URL: <https://www.gorod-sludyanka.ru/page/rubrics-309> (дата обращения: 20.11.2022).

52. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования Слюдянский район на 2020–2022 гг., одобрен постановлением Администрации Слюдянского городского поселения от 8 ноября 2019 г. № 1112 // Официальный сайт города Слюдянка, URL: <https://www.gorod-sludyanka.ru/page/rubrics-610> (дата обращения: 20.11.2022).

53. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования Ольхонского районного муниципального образования на долгосрочный период, утв. постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 469 // Официальный сайт Администрации Ольхонского районного муниципального образования URL: http://ольхонский-район.рф/tinybrowser/images/sozialno_ekonomicheskoe_razvitie/postanovlenie_13.11.2019_-469_ob_utverzhdanii_social-no-ekonomicheskogo_razvitiya_ormo_na_dolgosrochnyyu_period.pdf (дата обращения: 19.11.2022).

54. Муниципальная программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании» на 2020 – 2024 гг., утв. постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 479 // Официальный сайт Администрации Ольхонского районного муниципального образования URL: <http://ольхонский-район.рф/municipal-nyeprogrammy-na-2020-2024-gody.html> (дата обращения: 12.04.2023).

55. Стратегия социально-экономического развития Листвянского муниципального образования на 2020 – 2025 гг., утв. решением Думы Листвянского муниципального образования четвертого созыва от 17 декабря

2019 г. № 181-дгп // Официальный сайт Листвянского муниципального образования URL: <http://listv-adm.ru/content/ob-utverzhdanii-strategii-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-listvyanskogo-municipalnogo> (дата обращения: 20.12.2022).

Судебная практика

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

2. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 73-КАДПР20-2-К8 // Информационно-правовой портал // URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-25122020-n-73-kadpr20-2-k8/> (дата обращения: 11.07.2022).

3. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2021 г. № 88А-3152/2021 // СПС «Консультант Плюс».

4. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 августа 2021 г. по делу № 77-3127/2021 // СПС «Консультант Плюс».

Межгосударственные стандарты

1. ГОСТ Р 56104-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукты пищевые органические. Термины и определения, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10 сентября 2014 г. № 1068-ст. М.: Стандартинформ, 2018 год.

2. ГОСТ Р 58661-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукция сельскохозяйственная, сырье и продовольствие с улучшенными экологическими характеристиками. Оценка соответствия, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29 ноября 2019 г. № 1324-ст // СПС «КонсультантПлюс».

3. ГОСТ Р 56642-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29 декабря 2021 г. № 1879-ст. М.: ФГБУ «РСТ», 2022.

II. Научная литература

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Алексенко А. Л. Правовое регулирование отношений в сфере прямых иностранных инвестиций в Российской Федерации и Китайской Народной Республике: сравнительно-правовой аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2017.

2. Будницкий Д. М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. СПб, 2015.

3. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. М., 1992.

4. Думова И. И. Байкальский регион: социально-экономические проблемы управления природопользованием: дисс. ... д-ра экон. наук: 08.00.04. Новосибирск, 1997.

5. Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2019.

6. Сикачева О. О. Правовое регулирование рынка органических товаров в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2019.

Монографии, учебники, комментарии

1. Аграрное право, под ред. А. П. Анисимова, О.В. Поповой. М.: Юрайт, 2021.

2. Артемова Д. И. Правовые основы стратегического развития субъектов Российской Федерации (монография). М.: Издательство «Проспект», 2021. С. 32 – 35.
3. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: 2008.
4. Бугорский В. П. Организация туристской индустрии. Правовые основы: Учеб. пособие для СПО. М.: Юрайт, 2018. С. 49.
5. Веснин В. Р. Стратегическое управление: учебник. М.: Проспект, 2021. С. 4 – 6.
6. Выпханова Г. В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства. М.: Городец, 2009. 239 с.
7. Голиченков А. К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М.: Издательский дом «Городец», 2007. С. 377.
8. Гудев П. А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. М., 2014. С. 142 – 154.
9. Демичев А. А., Грачева О. С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. 348 с.
10. Зверева А.И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов: характеристика и разграничение со смежными деликтами: монография / под ред. Ю.В. Грачевой. М.: Проспект, 2019. С. 21.
11. «Зеленая» энергетика: конституционно-правовое обеспечение баланса экологических и экономических интересов: монография / отв. ред. С. С. Заикин. М.: Проспект, 2023. – 160 с.
12. Игнатьева И. А. Экологическое право: вопросы теории. М.: Издательский дом МГУ, 2020. С. 171.
13. Израэль Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды. Л., 1984. С. 157 – 159.
14. Коптюг В. А. Байкал: новые задачи // Наука спасет человечество. - Новосибирск: Издательство СО РАН НИЦ ОИГГМ, 1997. С. 119 – 125. URL:

www.prometeus.nsc.ru/koptyug/ideas/scisahum/scisahum.pdf (дата обращения: 26.02.2022).

15. Лопашенко Н. А. Экологические преступления: уголовно-правовой анализ. М., 2017. С. 91.

16. Мироненко Н. С., Твердохлебов И. Т. Рекреационная география: Монография. М.: МГУ, 1981. 207 с.

17. Научно-практический правовой постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова // СПС КонсультантПлюс, 2005.

18. Научно-практического комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2023.

19. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 17.

20. Поярков Б. В. Стратегическое планирование природоохранной деятельности. Курс лекций. Ярославль, 2002. С. 11 – 12.

21. Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие / Отв. ред.: Ю.И. Шуплецова. М.: Юстицинформ, 2011. – 184 с.

22. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск, 2016. С. 45.

23. Ральдин Б. Б. Геоэкологические аспекты землепользования в Республике Бурятия. Улан-Удэ, 2003. С. 63 – 81.

24. Сенякин И. Н. Теория государства и права. Курс лекций. Под общей редакцией Н. И. Матузова. М., 2003. С. 419.

25. Симонов Е., Иванов А., Крейндли М. Озеро Байкал // Всемирное природное наследие: 25 лет в России. М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2020 URL: <https://www.researchgate.net/publication/346965137> (дата обращения: 13.04.2022).

26. Сметанина Т. П., Агапова Е. В. Экологизация закупочной деятельности: научно-методическое издание. М.: Планета. С. 63, 72.
27. Степаненко Ю. В. Система стратегического планирования в Российской Федерации». М.: Проспект, 2021. С. 65.
28. Тулохонов А. К. Байкал: природа и люди: энциклопедический справочник // Улан-Удэ: ЭКОС, Издательство БНЦ СО РАН, 2009. 608 с.
29. Хабриева Т. Я. БРИКС: контуры многополярного мира: монография. М., 2015. 300 с.
30. Целовальникова Я. Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: монография. М.: Юридический институт МИИТа, 2013. 166 с.
31. Шимова О. С., Соколовский Н. К. Экономика природопользования: учеб. пособие. М., 2009. 377 с.
32. Экологическое право: учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007. С. 209.
33. Яницкий О. Н. Экологическая культура: Очерки взаимодействия науки и практики. М., 2007. С. 76 – 84.

Статьи

1. Алиева Т. Е., Сметанина Т. П. Государственные закупки – варианты «зеленых» стандартов // Научные известия. 2018. № 12. С. 74.
2. Андреева Л. В. Государственные закупки экологически чистой продукции: стимулы vs конкуренция // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 2.
3. Артамонова М. А. О некоторых вопросах уголовной ответственности за экологические преступления по законодательству зарубежных стран // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2013. № 2 (14).
4. Белых В. С., Алексеенко А. П. Правовое регулирование инвестиционных отношений с иностранным элементом: опыт России и Китая // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 2. С. 9 – 13.

5. Бринчук М. М. Национальные проекты и экологическое право // Экологическое право. 2008. № 3. С. 26 – 30.
6. Бринчук М. М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 6.
7. Бринчук М. М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008. № 2. С. 2 – 9.
8. Брославский Л. Ответственность за экологические преступления в США // Законность. 2007. № 10.
9. Бурутин А. Г. Проблемы теории и практики государственного стратегического планирования в Российской Федерации: концептуальное видение // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 3 – 6.
10. Важенин С. Г., Сухих В. В. Противоречия экономической интеграции Сибири в политике С. Ю. Витте // ЭКО. 2015. №12 (498). URL: www.cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-ekonomicheskoy-integratsii-sibiri-v-politike-s-yu-vitte (дата обращения: 16.02.2022).
11. Вершило Н.Д., Вершило Т.А. Целевые программы по охране окружающей среды: проблемы реализации и пути решения // Экологическое право России: Сборник материалов XIV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / Под ред. д. ю. н., проф. А.К. Голиченкова. М.: ФОРГРЕЙФЕР, 2009. Вып. 6. С. 23 - 24.
12. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 25.
13. Галиновская Е. А. Проблемы модернизации законодательства об особо охраняемых природных территориях // Экологическое право. 2022. № 5. С. 18 – 25.

14. Галиновская Г. А., Пономарев М. В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65 – 86.

15. Голубев С. И. Уголовная ответственность и наказание за экологические преступления по законодательству зарубежных государств // ВЭПС. 2014. № 3.

16. Добкин А. Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 74 – 76.

17. Дрезинский К. С. Терминологическое исследование понятий «Менеджмент» и «Управление» // π-Economy. 2013. №1-1 (163). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/terminologicheskoe-issledovanie-ponyatiy-menedzhment-i-upravlenie> (дата обращения: 01.03.2022).

18. Евстропьева О. В. Развитие туристской системы на Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 184 – 195.

19. Евстропьева О. В., Бибаева А. Ю., Санжеев Э. Д. Моделирование туристских потоков на региональном и локальном уровнях. Опыт реализации в ЦЭЗ БПТ// Современные проблемы сервиса и туризма. 2019. № 1. С. 86 – 95.

20. Емельянов А. С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 61 – 75.

21. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex Russia. 2020. № 1. С. 37.

22. Жочкина И. Н., Ключкова А. В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. № 2. С. 19 – 27.

23. Забавко Р. А. Анализ практики назначения наказания за экологические преступления // Адвокатская практика. 2017. № 3. С. 8.

24. Заборцева Т. И. Дефициты и перспективы средозащитной инфраструктуры в обеспечении туристско-рекреационного развития (Центральная экологическая зона Байкальской природной территории) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2018. № 3. С. 53.

25. Игнатьева А. В., Пахомов А. В. Реализация национальных проектов на муниципальном уровне: первые итоги и пути повышения эффективности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 13 – 14.

26. Игнатьева И. А. Актуальные правовые проблемы охраны озера Байкал // Экологическое право. 2015. № 4. С. 33.

27. Игнатьева И. А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 22.

28. Игнатьева И. А. Изменения в правовом режиме земельных участков иных собственников и пользователей в границах национальных парков и судебная практика // Судья. 2015. № 9. С. 25 – 29.

29. Игнатьева И. А. Проблемы определения правового режима земельных участков в населенных пунктах, находящихся в границах национальных парков // Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов международных научно-практических конференций / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. МИИГАиК М, 2018. С. 221.

30. Игнатьева И. А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20 – 26.

31. Игнатьева И. А. Региональное законодательство об органической продукции: состояние и проблемы // Имущественные отношения в РФ. 2022. № 12 (255). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-zakonodatelstvo->

ob-organicheskoy-produktsii-sostoyanie-i-problemy (дата обращения: 21.01.2023). С. 105.

32. Игнатьева И. А. Соответствие экологическим интересам и транспарентность целей как необходимые условия определения эффективности эколого-правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 6. С. 4 – 7.

33. Кабанова В. А., Смородинова Н. И. Проблемы финансирования инновационной деятельности промышленных предприятий // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2015. Т. 2 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-finansirovaniya-innovatsionnoy-deyatelnosti-promyshlennyh-predpriyatiy> (дата обращения: 14.02.2023).

34. Калихман Т. П., Калихман А. Д. Озеро Байкал в природоохранной парадигме // Известия АО РГО. 2017. № 2 (45).

35. Качина Н. В. Загрязнение вод: разграничение преступлений и административных правонарушений // Экологическое право. 2013. № 1. С. 19.

36. Колбасов О. С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6. С. 10 – 15.

37. Колобов Р. Ю. Потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для социально-экономического развития Байкальской природной территории // Сибирский юридический вестник. 2020. №2 (89). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/potentsial-konventsii-ob-ohrane-vsemirnogo-kulturnogo-i-prirodnogo-naslediya-dlya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-baykalskoy> (дата обращения: 16.06.2022).

38. Краузе В. И. Правовые меры охраны окружающей среды при размещении промышленных объектов: понятие, содержание, виды // Matters of Russian and International Law. 2022, Vol. 12, Is. 3A. С. 301.

39. Куликов Е. А. Категория меры в правовой науке: вопросы теории и методологии исследования // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 89 – 99.

40. Лысикова О. В. Современные туристы и местные жители: социальные практики взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. №14(5). С. 270 – 277.

41. Матаева М. Х., Мукашева Н. К. К вопросу о решении экокriminalогических задач в контексте реализации права граждан на благоприятную окружающую среду // Всероссийский криминологический журнал. 2014. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-reshenii-ekokriminalogicheskikh-zadach-v-kontekste-realizatsii-prava-grazhdan-na-blagopriyatnuyu-okruzhayushchuyu-sredu> (дата обращения: 18.02.2022).

42. Минина Е. Л. Развитие законодательства об экологически чистой продукции в современных реалиях // Круглый стол «Экология, право и человек: новые вызовы в условиях пандемии», URL: <https://youtu.be/7OjB1JjVmpw> (дата обращения: 04.07.2022).

43. Нарышева Н. Г. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11 – 17.

44. Неверова-Дзиопак Е., Цветкова Л. И. Мероприятия по рекультивации эвтрофированных водоемов // Вода и экология: проблемы и решения. 2018. № 1 (73). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/meropriyatiya-po-rekultivatsii-evtrofirovannyh-vodоеmov> (дата обращения: 16.01.2023).

45. Николаев А. А., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Совершенствование процессов проектного управления в Российской Федерации // Вестник евразийской науки. 2014. №3 (22).

46. Роговская Н. В., Филиппов Р. В. Сельскохозяйственное производство и продовольственная безопасность регионов Сибири // География Сибири в начале 21 века. Т. 3: Хозяйство и население. Новосибирск: Акад. изд-во «Гео», 2014. С. 62 – 77.

47. Русин С. Н. Правовое регулирование производства органической продукции в системе правовых мер обеспечения экологической безопасности // Черные дыры в Российском законодательстве. 2020. № 2. С. 94.

48. Сатаева Т. Ю. Правовая природа государственного экологического мониторинга // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 166 – 177.

49. Семочкин В. Н., Баканова Ж. Н., Зименкова К. А., Шадманов М. Р., Некрылов С. О. Природоохранные аспекты организации использования земель сельскохозяйственного назначения // Московский экономический журнал. 2021. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prirodoohrannye-aspekty-organizatsii-ispolzovaniya-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya> (дата обращения: 21.01.2023).

50. Сиваков Д.О. О правовой охране озер // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 41.

51. Сысоева Н. М., Кузнецова А. Н. Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири // ЭКО. 2019. № 5 (539). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/baykalskaya-prirodnaya-territoriya-v-novoy-setke-makroregionov-sibiri> (дата обращения: 10.11.2022).

52. Трофимова С. М., Ангаев Б. Д., Актинова И. В. Экологически перспективные способы управления отходами центральной экологической зоне Байкальской природной территории (на примере Республики Бурятия) // Вестник Бурятского государственного университета. Биология. География. 2015. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheski-perspektivnyye-sposoby-upravleniya-othodami-tsentralnoy-ekologicheskoy-zone-baykalskoy-prirodnoy-territorii-na-primere> (дата обращения: 24.10.2022).

53. Устюкова В.В. Производство органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками: сходство и различия в правовом регулировании // Сельское хозяйство. 2022. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proizvodstvo-organicheskoy-produktsii-i-produktsii-s-uluchshennymi-harakteristikami-shodstvo-i-razlichiya-v-pravovom-regulirovanii> (дата обращения: 02.04.2023).

54. Хандажапова Л.М., Лубсанова Н.Б. Экономические, экологические и социальные проблемы развития туризма на Байкале // ЭКО. 2013. №3 (465).

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskie-ekologicheskie-i-sotsialnye-problemy-razvitiya-turizma-na-baykale> (дата обращения: 29.03.2023).

55. Хышиктуев О. В., Бадмацыренова Е. Л. Проблемы защиты озера Байкал: международно-правовые и национально-правовые аспекты // *Matters of Russian and International Law*. 2017, Vol. 7, Is. 2A, с. 139 – 147.

56. Чаннов С. Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий // *Информационное право*. 2017. № 3. С. 4.

57. Чернев А. А. Использование земельных ресурсов для организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (на примере Иркутской области) // *Современные проблемы сервиса и туризма*. 2019. № 1. С. 108.

58. Шестерюк А.С. Научно-практическая конференция «Правовая охрана окружающей среды»// *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 1981. № 1. С. 104 – 105.

59. Шеховцова Т. Н. Субъективный подход при изучении качества жизни населения на муниципальном уровне // *Общество: политика, экономика, право*. 2017. № 12.

60. Шеховцова Т. Н. Территориальная организация социальной инфраструктуры центральной экологической зоны Байкальской природной территории // *География и природные ресурсы*. 2016. № 5. С. 179 – 184.

61. Шеховцова Т. Н., Игнатова О. А. Местное сообщество и дефициты социальной инфраструктуры в условиях развития туристической отрасли (на примере Иркутской части ЦЭЗ БПТ) // *Современные проблемы сервиса и туризма*. 2019. № 1. С. 52.

62. Ющенко М.С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал // *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2022. № 3. С. 76.

63. Ющенко М. С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал // *Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2022. № 5 (93). С. 188 – 198.

64. Ющенко М. С. Стратегическое планирование и развитие экологического туризма на озере Байкал // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 46 – 48.

65. Ющенко М. С. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и экологический мониторинг как функции экологического управления // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 32 – 34.

66. Ющенко М. С., Вислогузова И. В. Правовые особенности сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Сельское хозяйство. 2020. № 2. С. 24 – 32.

67. Ющенко М. С. Правовые ограничения сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Черные дыры в российском законодательстве. 2020. № 3. С. 83 – 84.

68. Ющенко М. С., Вислогузова И. В., Норкина А. А. Стратегическое планирование в системе мер экологической безопасности озера Байкал // ТехНАДЗОР. 2021. № 8 (176). С. 52 – 54.

69. Vrabel J. Tourism at UNESCO World Heritage Sites: Protecting Global Treasures and the Travelers Who Seek Them, 46, 3 // Case Western Reserve Journal of International Law. 2014. Vol. 675.

Государственные доклады, отчеты

1. Водные ресурсы и водное хозяйство России в 2016 году: Статистический сборник / Под ред. Н.Г. Рыбальского, А.Д. Думнова, В.А. Омеляненко. М., 2017.

2. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 г.». М., 2017.

3. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2016 г.». М., 2017.

4. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2020 г.». Иркутск: ФГБУН Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2021.

5. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 г.». Иркутск: ФГБУН Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2022.

6. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка научно-методического подхода к установлению предельно допустимого количества размещения отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал». Пермь, 2022.

Интернет-ресурсы

1. Богомолов Ю. Г., Голубев С. М., Ладыгин В. Ф. Водные ресурсы России: проблемы управления // Национальный портал «Природа России» URL: <http://www.priroda.ru/lib/detail.php?ID=11296> (дата обращения: 14.05.2022).

2. Минфин предложил ведомствам урезать утвержденные траты на 2023 год на 10 % // Ведомости. Экономика. 14.09.2022 URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/15/940898-urezat-utverzhdennie-trati> (дата обращения: 18.04.2023).

3. Никитин А. В. Кибербиологическая синэволюция (киберэволюция) // URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001h/4849-nkt.pdf> (дата обращения: 07.07.2022).

4. Панов А. Б. Проблемы правового регулирования агропромышленного комплекса // URL: http://panov.in/Problemy_APK.html (дата обращения: 04.07.2022).

5. Реестр объектов туристской индустрии в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области // URL: <https://irkobl.ru/sites/tour/folder2/reestrOTI.php?type=special> (дата обращения: 18.04.2023).