

**Максим Сергеевич
ЮЩЕНКО,**

директор Московского
филиала УралНИИ
«Экология»,
соискатель кафедры
экологического и
земельного права
юридического факультета
Московского
государственного
университета
имени М. В. Ломоносова
myushchenko@bk.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Большая Грузинская,
д. 4/6

Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы охраны озера Байкал. Несмотря на то, что в этом районе запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, проблемы экологического характера с каждым годом усиливаются. Автором проведен анализ правовых основ стратегического планирования охраны озера Байкал. Сформулировано определение стратегического планирования применительно к охране окружающей среды Байкальской природной территории. Проанализированы особенности реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал». Сделан вывод о необходимости более эффективного использования стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, а также более широкого привлечения общественности к подготовке и корректировке документов стратегического планирования. **Ключевые слова:** правовая охрана озера Байкал, стратегическое планирование охраны озера Байкал, документы стратегического планирования, федеральный проект «Сохранение озера Байкал», проектные офисы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.188-198

MAXIM S. YUSHCHENKO,

Director of the Moscow branch of UralNII "Ecology",
candidate of the Department of Environmental and Land Law
of the Faculty of Law
of the Lomonosov Moscow State University
myushchenko@bk.ru
4/6, ul. Bolshaya Gruzinskaya, Moscow, Russia, 125993

Modern understanding of strategic planning of legal protection of Lake Baikal

Abstract. The article discusses the issues of protection of Lake Baikal. Despite the fact that activities that have a negative impact on the unique ecological system of Lake Baikal are prohibited or restricted in this area, environmental problems are increasing every year. The author analyzes the legal foundations of strategic planning for the protection of Lake Baikal. The definition of strategic planning in relation to environmental protection of the Baikal natural territory is formulated. The features of the implementation of the federal project "Preservation of Lake Baikal" are analyzed. The conclusion is made about the need for more effective use of strategic planning as

a measure of legal protection of Lake Baikal, as well as wider involvement of the public in the preparation and adjustment of strategic planning documents.

Keywords: *Legal protection of Lake Baikal, strategic planning for the protection of Lake Baikal, strategic planning documents, federal project «Preservation of Lake Baikal», project offices.*

В отношении озера Байкал действует ряд правил и требований в области охраны окружающей среды, закрепленных как отечественными, так и международными нормами права. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия¹ предусматривает возложение на страну, на территории которой расположен объект природного наследия, обязательства обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям природного наследия (ст. 4). Государство должно стремиться принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для возможно более эффективной охраны и сохранения и, возможно, более активной популяризации природного наследия (ст. 5d).

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года² предусмотрено решение экологических проблем Байкальской природной территории (п. 16). Среди мер, принимаемых для эффективной охраны озера Байкал, особое место занимает стратегическое планирование.

Основы стратегического планирования правовой охраны озера Байкал содержатся в ст. 22 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»³. Данная норма, посвященная документам стратегического планирования (целевые программы в области охраны озера Байкал), является отсылочной и не претерпела изменений с момента принятия Закона, а вот в законодательстве Российской Федерации в области стратегического планирования произошли существенные изменения. Прежде всего был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон о стратегическом планировании), в соответствии с которым федеральные целевые программы не предусмотрены и упоминаются только в заключительных положениях, в контексте того, что «федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия» (ч. 5 ст. 47).

Таким образом, полагаем, что федеральные целевые программы не будут больше приниматься, и указанная статья нуждается в приведении в соответствие с действующим законодательством о стратегическом планировании. Реализация

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 Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.



незавершенных мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012—2020 годы», которых осталось немало, сейчас продолжена в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в рамках национального проекта «Экология», утвержденного 24 декабря 2018 г.⁵

Одной из функций стратегического планирования является обеспечение запланированных мероприятий бюджетным финансированием, а также своевременная корректировка количества и сроков выполнения мероприятий в соответствии с изменяющимися возможностями бюджетов, из которых осуществляется их финансирование.

Полагаю, что в цели и задачи документов стратегического планирования должны входить требования к актуализации действующего законодательства; стратегические планы федеральных органов исполнительной власти должны предусматривать четкие сроки по подготовке законопроектов и проектов постановлений Правительства РФ, обновлению справочников НДТ, внесению изменений в методики расчетов и т.п.

Проектная деятельность сегодня становится управленческим инструментом реализации программно-целевого планирования в рассматриваемой сфере, хотя проектный подход в сфере государственного управления начал формироваться еще в 2013 г., когда был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации⁶.

Основные методологические принципы и этапы программно-целевого планирования как основного элемента в системе стратегического планирования сформировались во многом благодаря историческому опыту применения планирования. Программно-целевой подход к охране окружающей среды и природопользованию, полноценно сформировавшийся в советский период, нашел свое отражение и в действующем законодательстве.

Так, в соответствии с п. 13 ст. 8 Закона о стратегическом планировании программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Стратегическое планирование — это «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и

⁵ Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/ba5/NP_Ekologiya.pdf (дата обращения: 16 марта 2022 г.).

⁶ 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».

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 Закона о стратегическом планировании).

Словарь юридических терминов определяет экологическое планирование как: 1) функцию экологического управления; 2) родовой термин, обозначающий деятельность по разработке и реализации экологических планов и экологических программ; при этом различаются перспективное (стратегическое) и текущее экологическое планирование⁷.

Как справедливо отмечает И. А. Игнатьева, в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» не обозначены цели правового регулирования, хотя они совершенно необходимы для определения эффективности такого правового регулирования, и «самой высокой степенью эффективности будет характеризоваться такое правовое регулирование, при котором полученный результат будет представлять собой точное воссоздание, материализацию цели»⁸. По нашему мнению, при отсутствии целей в законодательстве их определение допустимо в документах стратегического планирования.

Целями стратегического планирования применительно к правовой охране озера Байкал следует считать создание условий для долгосрочного развития охраны окружающей среды на Байкальской природной территории (далее — БПТ), а также организацию взаимодействия органов власти различных уровней для обеспечения успешной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал». К сожалению, в документах целеполагания и иных документах стратегического планирования так и не сформулировано, что в конечном итоге должно быть достигнуто: возвращение на доиндустриальный уровень по объему загрязнения водных ресурсов, создание мощного туристического кластера, вывод промышленных предприятий-загрязнителей за пределы БПТ или какие-либо иные цели.

Стратегическое планирование охраны окружающей среды БПТ можно рассматривать как меру правовой охраны, как «системный элемент механизма правового регулирования экологических отношений»⁹. Нельзя не согласиться с М. М. Бринчуком, который считает, что с помощью эффективного стратегического планирования достигаются цели экологического законодательства и никакие

⁷ Голыченко А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов. М. : Городец, 2007. С. 377.

⁸ 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.

⁹ Нарышева Н. Г. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11—17.



другие меры правовой охраны озера Байкал (нормирование, экспертиза, аудит, мониторинг, контроль) не обладают подобным потенциалом¹⁰.

Стратегическое планирование создает организационные условия для соблюдения эколого-правовых требований как органами власти, так и иными субъектами, осуществляющими хозяйственную или иную деятельность. Стратегическое планирование также является функцией управления в области охраны окружающей среды БПТ, осуществляемой уполномоченными органами исполнительной власти. Хочется обратить особое внимание, что цели и задачи планирования, которые разработчики закладывают в документы стратегического планирования, не могут противоречить законодательству. И наоборот, цели, задачи и планы должны обеспечивать достижение целей экологического законодательства.

Таким образом, стратегическое планирование охраны озера Байкал предлагается определить как совместную организационно-координационную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, научных организаций по постановке, корректировке и контролю реализации в установленные сроки целей и задач, связанных с обеспечением системы мер, направленных на обеспечение выполнения требований законодательства в области охраны озера Байкал.

Виды документов стратегического планирования определены в ст. 11 Закона о стратегическом планировании. Однако таких документов значительно больше. С другой стороны, не все виды документов, закрепленные в Законе, содержат нормы по охране окружающей среды на БПТ. Документы стратегического планирования настолько разнообразны по форме, что даже «во многом конкретные наименования таких документов остались без законодательного закрепления»¹¹.

Как считает И. А. Игнатьева, если документы стратегического планирования являются нормативными правовыми актами, то их следует включать в иерархию таких актов, применять к ним требования об обязательном официальном опубликовании и регистрации; при этом благодаря документам стратегического планирования обеспечивается адресное выделение денежных средств¹².

Для реализации документов стратегического планирования создаются проектные офисы, которые считаются прообразом трансформации государственного управления. Проектный офис с 2018 г. является неотъемлемой частью управления федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» и олицетворяет собой проектно-ориентированный подход Минприроды России к реализации национального проекта «Экология». Проектные офисы созданы по всем проектам, реализуемым Минприроды России, за исключением проектов, закрепленных за Росийским экологическим оператором и Федеральным экологическим оператором.

Общая координация в рамках национального проекта осуществляется ведомственным проектным офисом Минприроды России. Деятельность проектного

¹⁰ Бринчук М. М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С.8.

¹¹ Игнатьева И. А. Экологическое право: вопросы теории. М. : Издательский дом МГУ, 2020. С. 171.

¹² Игнатьева И. А. Указ. соч. С. 178.

офиса отличается тем, что сотрудники Минприроды или работники его подведомственных учреждений осуществляют процессную деятельность, которая имеет циклический, повторяющийся характер, а работники проектного офиса выполняют «единовременный набор мероприятий, ограниченный по времени, создающий конечный уникальный продукт»¹³. Имеется отличие даже в трудовых отношениях: с сотрудниками проектного офиса заключается срочный трудовой договор на период реализации проекта.

Применительно к охране окружающей среды на БПТ структура документов стратегического планирования федерального уровня выглядит следующим образом. В рамках целеполагания в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2018 г.¹⁴ и в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁵ Правительству РФ была поставлена задача реализовать проект по сохранению уникальной природной системы озера Байкал, что должно улучшить качество жизни почти половины населения России. Решение этой задачи должно быть осуществлено при разработке национального проекта в сфере экологии, в рамках которого проводится экологическое оздоровление озера Байкал, в том числе предусмотрены мероприятия по очистке от мусора берегов и прибрежной акватории озера Байкал.

Среди документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, озеро Байкал вообще не упоминается. Таким образом, поручение Президента РФ от 12 сентября 2019 г. № Пр-1818¹⁶ о завершении формирования механизмов, обеспечивающих прогнозирование изменений состояния окружающей среды уникальной экологической системы озера Байкал, не нашло своего отражения в документах стратегического планирования.

К основным действующим документам планирования и программирования следует отнести Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹⁷, где целый раздел посвящен экологии и природопользованию, государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды»¹⁸ и федеральный проект «Сохранение озера

¹³ Николаев А. А., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Совершенствование процессов проектного управления в Российской Федерации // Вестник евразийской науки. 2014. № 3 (22).

¹⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. № 46.

¹⁵ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁶ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению, утв. Президентом РФ 12 сентября 2019 г. № Пр-1818 // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524> (дата обращения: 02.04.2022).

¹⁷ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13 // СПС «КонсультантПлюс».

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



Байкал» в составе национального проекта «Экология», а также План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2019—2024 годы¹⁹.

Документами стратегического планирования прибайкальских субъектов РФ, направленными на развитие экономики при сохранении уникальной экосистемы озера Байкал, являются: Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года²⁰, Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года²¹, государственная программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2019—2024 годы»²².

На уровне муниципальных образований также приняты документы стратегического планирования: например, в Ольхонском районе были приняты Стратегия социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования до 2030 г.²³, Прогноз социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования на долгосрочный период²⁴, а также муниципальная программа «Охрана окружающей среды в Ольхонском районном муниципальном образовании» на 2020—2024 г.²⁵.

Всего насчитывается более 100 документов стратегического планирования, направленных на охрану озера Байкал полностью (например, федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие

¹⁹ План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2019—2024 годы, утв. Минприроды России 11 марта 2022 г. № 9/12 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года» // СПС «Гарант».

²¹ Постановление Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. № 586 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Государственная программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2019—2024 годы», утв. постановлением Правительства Иркутской области от 12 ноября 2018 г. № 828-пп // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Стратегия социально-экономического развития Ольхонского районного муниципального образования до 2030 года, 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-ekonomicheskogo-razvitiya-ol-khonskogo-rmo.html> (дата обращения: 12 апреля 2022 г.).

²⁴ Постановление Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 469 «Об утверждении прогноза социально-экономического развития Ольхонского РМО на долгосрочный период» // URL: http://ольхонский-район.рф/tinybrowser/images/sozialno_ekonomicheskoe_razvitie/postanovlenie_13.11.2019_469_ob_utverzhenii_social-no-ekonomicheskogo_razvitiya_ormo_na_dolgosrochnyy_period.pdf (дата обращения: 12 апреля 2022 г.).

²⁵ Утверждена постановлением Администрации Ольхонского районного муниципального образования от 13 ноября 2019 г. № 479 (URL: <http://ольхонский-район.рф/municipal-nye-programmy-na-2020-2024-gody.html> (дата обращения: 12 апреля 2022 г.)).

Байкальской природной территории на 2012—2020 годы»²⁶ и федеральный проект «Сохранение озера Байкал») или частично (Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года²⁷), прямо (федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012—2020 годы» и федеральный проект «Сохранение озера Байкал») или косвенно (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года²⁸).

Часть документов утратила силу без принятия аналогичного документа на новый период (например, государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014—2020 гг.²⁹), или их действие было досрочно прекращено (например, федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002—2010 гг.)» с подпрограммой «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории»³⁰ была досрочно прекращена в 2005 г., а следующая была принята только в 2012 г.).

У части документов истек срок планирования, но они не были отменены и продолжают действовать. К числу таковых относится, например, государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы³¹, срок действия которой был продлен на неопределенный срок.

Эти документы показывают острую необходимость интеграции региональных и муниципальных планов в федеральную повестку, улучшения качества жизни, учета этно-культурных особенностей и вовлечения местного населения в решение задачи сохранения озера Байкал. Полагаем, что сохранение озера Байкал — это задача федерального уровня, и документы стратегического планирования субъектов и муниципальных образований должны быть встроены в эту задачу в части учета местных особенностей и потребностей, экологического просвещения и привлечения местного населения.

²⁶ Постановление 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 годы”» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4899.

²⁷ 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.

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

²⁹ Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014—2020 годы, утв. постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 г. № 776-пп // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ 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.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71.



В настоящее время среди документов стратегического планирования охраны озера Байкал наиболее важным по таким позициям, как сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты БПТ и снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, является федеральный проект «Сохранение озера Байкал». Как следует из паспорта национального проекта «Экология», он направлен на: а) сохранение и восстановление биоресурсного потенциала и биологического разнообразия водных объектов БПТ, снижение антропогенной нагрузки на экосистему озера Байкал, в том числе охват площади БПТ государственным экологическим мониторингом; б) сохранение и восстановление озера Байкал, в том числе сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты БПТ.

К 2024 г. планируется достижение следующих результатов в рамках выполнения показателей федерального проекта «Сохранение озера Байкал»: сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты БПТ до 145 644 тыс. м³ (разд. 3, п. 6.6); 100 %-ный охват площади БПТ государственным экологическим мониторингом (разд. 3, п. 12.1).

Участниками федерального проекта «Сохранение озера Байкал» являются Минприроды России, Минстрой России, Росрыболовство, Росводресурсы, Росгидромет, Роснедра, Правительство Иркутской области, Правительство Республики Бурятия, Правительство Забайкальского края.

В рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» запланированы конкретные мероприятия. Так, в 2021 г. значение показателя охвата БПТ государственным экологическим мониторингом достигалось за счет реализации мероприятия «Модернизация государственной наблюдательной сети за состоянием окружающей среды», в рамках которого производились закупка и поставка Автоматизированных стационарных станций мониторинга состояния атмосферы (АСК-А). В рамках мероприятия по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности акционерного общества «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» (далее — БЦБК), ФГКУ «Красный Бор» с ФГУП «Федеральный экологический оператор» заключил контракт на выполнение работ, связанных с подготовкой проекта работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, образовавшегося в процессе деятельности БЦБК в части полигона «Бабхинский».

Из резервного фонда Правительства РФ для достижения целей федерального проекта «Сохранение озера Байкал» были выделены средства Правительству Иркутской области в рамках ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с угрозой загрязнения озера Байкал надшламмовыми водами, на реализацию мероприятия по понижению уровня надшламмовых вод в картах-накопителях полигонов «Солзанский» и «Бабхинский» БЦБК в виде субсидии, на предоставление которой заключено соглашение.

Также ведутся строительно-монтажные работы в рамках мероприятий «Реконструкция канализационных очистных сооружений правого берега города Иркутска» (ввод в эксплуатацию запланирован в 2024 г.) на территории Иркутской области и «Реконструкция очистных сооружений в г. Хилок», «Строительство очистных сооружений в п. Жипхеген в Хилокском районе», «Строительство

очистных сооружений в п. Тарбагатай Петровск-Забайкальского района» (ввод в эксплуатацию запланирован в 2022 г.) на территории Забайкальского края.

Следовательно, в процессе стратегического планирования обеспечивается реализация конкретных мероприятий, направленных на достижение показателей национального проекта «Экология» путем обеспечения федерального финансирования и контроля за расходованием бюджетных средств.

В 2021 г. реализация мероприятий федерального проекта «Сохранение озера Байкал» финансировалась главным образом за счет федерального бюджета. Средства федерального бюджета составили 4 501,107 млн рублей, средства бюджетов субъектов РФ — 138,843 млн рублей (менее 3 % от федеральных средств), средства внебюджетных источников не поступали. Таким образом, в подавляющем большинстве случаев, финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета. Полагаю, что это справедливо, так как охрана озера Байкал, являющегося природным объектом всемирного наследия, — это задача федерального уровня.

В целях обеспечения согласованных действий заинтересованных лиц, а также более эффективной работы в области охраны озера Байкал создана Правительственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал (далее — Комиссия)³². Комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области при решении задач охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного природного наследия.

В целях обеспечения научной обоснованности мер государственного регулирования в сфере сохранения озера Байкал и предотвращения угроз его экосистеме в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» проекты нормативных правовых актов прорабатываются совместно с Сибирским отделением Российской академии наук и другими научными организациями, а также с участием представителей заинтересованных специализированных организаций, занимающихся вопросами водоотведения и водоочистки.

Таким образом, реализация федерального проекта «Сохранение озера Байкал» — сложный, многоуровневый механизм, включающий в себя не только мероприятия по предотвращению загрязнения озера Байкал и устранению последствий уже произошедших загрязнений, восстановлению экосистемы и популяций ихтиофауны — реализация федерального проекта позволяет максимально эффективно достигать целей экологического надзора и контроля, государственного экологического мониторинга состояния озера, широко привлекать общественные организации к разработке и реализации проектов по сохранению озера Байкал.

Концепция охраны и использования озера Байкал и прилегающих к нему территорий изменилась от максимально интенсивного использования ресурсов озера до понимания экологической ценности озера и необходимости его строгой охраны. К сожалению, предлагаемые меры и контролируемые показатели

³² Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 627 «О Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 3004.



документов стратегического планирования направлены лишь на консервацию ситуации на БПТ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бринчук М. М.* Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. — 2014. — № 3. — С. 5—17.
2. *Бринчук М. М.* Экосистемный подход в праве // Экологическое право. — 2008. — № 1. — С. 6—14.
3. *Глазкова М. Е., Нанба С. Б.* Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. — 2011. — № 9 (177). — С. 73—80.
4. *Голиченков А. К.* Экологическое право России : словарь юридических терминов. — М. : Городец, 2007. — 448 с.
5. *Емельянов А. С.* Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. — 2021. — № 8. — С. 61—75.
6. *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. 3—26.
7. *Игнатьева И. А.* Экологическое право: вопросы теории. — М. : Издательский дом МГУ, 2020. — 272 с.
8. *Нарышева Н. Г.* Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. — С. 11 — 17.
9. *Николаев А. А., Дунаева А. И., Удачин Н. О.* Совершенствование процессов проектного управления в Российской Федерации // Вестник евразийской науки. — 2014. — № 3 (22).
10. *Субботская А. С.* Исторические аспекты в развитии программно-целевого планирования в России и за рубежом // Регион: государственное и муниципальное управление. Электронный научный журнал. — 2015. — № 3.