

Постановление Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. N 1306

"О Комплексной федеральной программе по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна"

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Комплексную федеральную программу по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна (далее именуется - Программа).

2. Определить государственными заказчиками Программы Правительство Республики Бурятия, администрацию Иркутской области, администрацию Читинской области, соответствующие министерства и ведомства (по конкретным мероприятиям Программы).

3. Финансирование мероприятий Программы осуществлять в соответствии с действующим порядком в пределах средств, предусматриваемых на выполнение программных мероприятий.

4. Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации осуществлять координацию деятельности по выполнению предусмотренных Программой мероприятий, включая подготовку сводных бюджетных заявок на ассигнования из федерального бюджета для финансирования Программы, и контроль за ходом ее реализации.

Председатель Правительства

Российской Федерации

В. Черномырдин

Москва

25 ноября 1994 г.

N 1306

Комплексная федеральная программа

по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна

(одобрена постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. N 1306)

1. Общие положения
2. Основные эколого-экономические и социальные проблемы региона
3. Цели Программы и ожидаемые результаты ее реализации
4. Основные направления экономического и социального развития региона в условиях рационального природопользования и экологических ограничений
5. Охрана окружающей среды и рациональное природопользование

1. Общие положения

Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна разработана во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 1992 г. N 295 "О неотложных мерах по государственной поддержке экономики Бурятской ССР".

Программа предусматривает разработку и реализацию взаимоувязанных природоохранных проектов и социально-экономических мероприятий, а также создание организационно-управленческих условий (согласно приложению), обеспечивающих устойчивое развитие Байкальского региона, сохранение и воспроизводство уникальных экологических систем озера Байкал. Она направлена на решение важнейших региональных проблем, концентрацию сил и средств, согласование деятельности

большого числа предприятий и организаций, расположенных как в бассейне озера Байкал, так и за его пределами.

2. Основные эколого-экономические и социальные проблемы региона

2.1. Современный уровень развития производственных комплексов

2.1.1. Промышленный и сельскохозяйственный комплексы

Несмотря на развитие отраслей топливно-энергетического комплекса, не удалось полностью обеспечить растущие потребности региона в топливе и электроэнергии. Продолжает действовать большое количество малых котельных без газоочистного оборудования.

Негативные тенденции в развитии машиностроения выражаются в сокращении нового строительства и расширении действующих предприятий без существенного повышения их технического уровня. Слабо развиты связи между предприятиями, вследствие чего увеличился удельный вес ремонтно-механических производств в основных производственных фондах.

Черная и цветная металлургия продолжает снижать объемы производства из-за низкого технического и технологического уровня предприятий, не отвечающего элементарным природоохранным требованиям. На предприятиях по добыче и обогащению руд цветных металлов извлекается главным образом профилирующая продукция, а побочные и попутные компоненты выбрасываются в отвалы, создавая напряженную экологическую обстановку.

В последнее время усилилась диспропорция между производственными звеньями лесопромышленного комплекса, включающего в себя крупнейшие по масштабам переработки древесины предприятия (Байкальская и Селенгинская лесоперевалочные базы, Онохойский и Катагаранский лесопромышленные комбинаты, Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, Селенгинский целлюлозно-картонный комбинат). В условиях снижения эффективности лесозаготовки в южных районах бассейна, тяготеющих к железнодорожным магистралям, потребовалось освоение новых удаленных и труднодоступных лесосырьевых районов с более низкими таксационными характеристиками древостоев, вовлечение в эксплуатацию ресурсов менее ценных древесных пород.

Сельскохозяйственное производство региона развивается на экстенсивной основе. Среднегодовое производство продукции в последние 15 лет остается практически на одном уровне, что привело к снижению его объема, приходящегося на одного жителя, на 12 процентов. Рост производства продукции растениеводства и животноводства обеспечивался не увеличением продуктивности, а ростом посевных площадей и численности поголовья скота. Уже сейчас плотность содержания скота на 100 га условной пашни самая высокая среди районов Сибири.

Общий уровень сельскохозяйственного производства в значительной мере определяется неустойчивостью развития земледелия в регионе. Из-за несоблюдения научных рекомендаций по структуре пашни и недостаточного внимания к соблюдению агротехнических условий происходит постепенное снижение плодородия земель.

2.1.2. Транспорт

Транспортная структура региона уже не обеспечивает объемы грузовых перевозок, необходимые для нормального функционирования народного хозяйства.

На железнодорожном транспорте слабым звеном является станционное хозяйство и вспомогательные службы. Сдерживается развитие водного транспорта из-за отсутствия сквозного судоходства "река-озеро", необходимого портового хозяйства, задержки перехода на прогрессивные способы перевозок (пакетные, контейнерные, лихтерные).

2.1.3. Строительный комплекс

Строительный комплекс региона не удовлетворяет возросшим потребностям развития народно-хозяйственных объектов. Темпы производства строительных материалов не обеспечивают намеченные объемы строительно-монтажных работ. Несмотря на значительные сырьевые ресурсы, в регионе постоянно ощущается недостаток стеновых материалов, потребность в которых удовлетворяется только на 75 процентов.

2.2. Социальная сфера и трудовые ресурсы

Численность населения бассейна озера Байкал составляет 2,5 млн. человек. В целом регион характеризуется достаточно высокими показателями абсолютного прироста населения. Однако в последние годы прослеживаются неблагоприятные демографические тенденции.

Социальный климат в Байкальском регионе в значительной степени определяется мерами по охране и укреплению здоровья населения. Наибольшее опасение вызывает состояние здоровья населения в городах, подверженных повышенному техногенному воздействию.

В Республике Бурятия за последние 10 лет наблюдается абсолютный рост числа врожденных заболеваний и уродств, увеличивается удельный вес женщин с осложнениями в период беременности, снизился удельный вес детей, находящихся на естественном вскармливании.

Отмечаются неуклонный рост травматизма, сердечно-сосудистых патологий, психических и онкологических заболеваний, снижение иммунного статуса населения.

Ухудшение здоровья населения связано также с недостаточным удовлетворением его потребностей в экологически чистых продуктах питания.

2.3. Влияние хозяйственной деятельности на окружающую среду

Уникальность проблем региона характеризуется совокупностью природных особенностей, не имеющих аналогов на планете. Его природный комплекс включает собственно озеро Байкал, ландшафты побережья озера, воздушный бассейн, лесные, водные, рыбные, охотничье-промысловые, растительные и другие биологические ресурсы.

Озеро обладает рядом редких качеств: исключительное своеобразие и живописность побережья, относительно мягкий приморский климат, обилие солнечной радиации, общее релаксирующее воздействие на психику человека. Кроме того, Байкал - мощный гидроэнергетический и технологический ресурс, место обитания ценнейших пород рыб и нерпы. Однако численность омуля, сига, хариуса, осетра снижается под воздействием антропогенного загрязнения, усиливающегося браконьерства.

Сброс сточных вод, вырубка лесных массивов на водоразделах, разработка месторождений песчано-гравийной смеси в руслах рек, развитие транспорта и другая хозяйственная деятельность приводят к загрязнению важнейших нерестовых рек, гибели естественных нерестилищ и сокращению кормовой базы омуля и других ценных видов рыб.

В бассейн озера ежегодно поступает со сточными водами свыше 70 тыс. тонн загрязняющих веществ. Наибольший объем загрязненных сточных вод приходится на Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, Петровск-Забайкальский металлургический завод, города Улан-Удэ, Гусиноозерск и Закаменск.

Загрязнение вод бассейна Байкала происходит также через атмосферу и за счет смыва загрязняющих веществ с городских и сельскохозяйственных территорий.

Наибольшие объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников наблюдаются в городах: Улан-Удэ - 42 тыс. тонн, Байкальск -

12,1 тыс. тонн и Селенгинск - 4,8 тыс. тонн в год. Кроме того, одним из самых интенсивных загрязнителей атмосферного воздуха является автотранспорт.

Существующий уровень загрязнения воздушного бассейна обусловлен применением устаревших технологий, неэффективной работой имеющихся газо- и пылеулавливающих установок, а во многих случаях их полным отсутствием. Например, в Бурятии оснащенность источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферу воздухоочистным оборудованием составляет около 30 процентов.

Значительные площади нарушенных земель расположены вблизи горнорудных предприятий региона (Джидинский комбинат, Гусиноозерское шахто- и карьероуправление, Тунгуйский разрез и др.).

Таким образом, уровень антропогенного воздействия на среду региона уже сейчас создает опасность непредвиденных последствий для экологической системы Байкала и окружающих его территорий в связи с наблюдаемыми изменениями в состоянии природных сфер.

Экологические проблемы Байкальского региона неразрывно связаны с кризисным состоянием экономики и сложившимися тенденциями развития народно-хозяйственного комплекса, который характеризуется несовершенством отраслевой структуры, относительно низким технологическим, техническим и организационным уровнем, неэффективностью промышленного и сельскохозяйственного производства, неразвитостью инфраструктуры. Отсутствуют внутрирегиональная специализация и кооперирование производств, недостаточны глубина и комплексность использования природных ресурсов, низка экологичность социально-хозяйственной системы в целом.

Большая часть региона относится к энергодефицитным районам. Поэтому к числу приоритетных задач относятся разработка и внедрение новых технологий сжигания топлива, ликвидация малых экологически ненадежных котельных.

Все это свидетельствует о сложности эколого-экономической ситуации в Байкальском регионе и о неразрывности совместного решения задач повышения уровня жизни населения, сохранения окружающей среды и здоровья людей.

2.4. Выполнение предшествующих директивных документов

В целях сохранения экосистемы бассейна озера Байкал, рационального использования его природных богатств в 1969-1992 годах было принято 4 правительственных постановления, в результате реализации которых решены отдельные аспекты байкальской проблемы.

Однако многие важные мероприятия остались невыполненными. Не обеспечено выполнение заданий по перепрофилированию Байкальского целлюлозно-бумажного комбината в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1992 г. N 925 "О перепрофилировании Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и создании компенсирующих мощностей по производству целлюлозы". Не реализован сводный проект лесоустройства в водоохранной зоне озера Байкал в части мероприятий противопожарного назначения. До настоящего времени не разработано технико-экономическое обоснование (ТЭО) газификации предприятий, расположенных в районах городов Иркутска, Шелехова, Ангарска, Усоля-Сибирского и Черемхово. Приостановлены на стадии ТЭО работы по переводу на электроснабжение объектов жилищно-коммунального хозяйства в городах и других населенных пунктах, расположенных на побережье озера Байкал. Не в полном объеме осуществлен комплекс мер по строительству природоохранных сооружений, защите земель от эрозии, организации туризма и отдыха населения.

3. Цели Программы и ожидаемые результаты ее реализации

Главной целью Программы является оптимизация взаимоотношений между человеком и природой, направленных на эффективное воспроизводство природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды и устойчивое развитие региона.

Одновременно Программой предусматривается стимулирование научно-технического прогресса в области рационального природопользования с целью создания производственно-технологического потенциала, соответствующего современным экологическим требованиям, особенно в тех районах, где велика уязвимость экосистем. Организационной основой для решения этих вопросов является экологическое зонирование бассейна озера Байкал в соответствии с уточненными границами территорий и регламентами хозяйственной деятельности на них.

Реализация Программы позволит осуществить практические меры по стабилизации и частичному улучшению экологической обстановки за счет снижения негативного воздействия на отдельные природные сферы и постепенного перехода к рациональному режиму использования естественных ресурсов. Это будет достигнуто как применением традиционных методов борьбы с загрязнением окружающей среды, так и внедрением нового экономического механизма природопользования.

В результате реализации предусмотренных Программой мероприятий будут разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие режим хозяйственной деятельности в Байкальском регионе, снижены современные уровни загрязнения окружающей среды, внедрены современные технологии в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве, создана геоинформационная система для оценки экологической ситуации в бассейне озера Байкал (ГИС-Байкал), позволяющая принимать оптимальные решения в области охраны и рационального использования природных ресурсов.

4. Основные направления экономического и социального развития региона в условиях рационального природопользования и экологических ограничений

Регион находится в состоянии финансовой и экономической дестабилизации. Это определяет необходимость всемерного использования природных, экономических и демографических предпосылок для обеспечения стабилизации, а затем и роста производства, решения всего комплекса социальных задач с учетом строгого соблюдения требований по сохранению окружающей природной среды озера Байкал на основе:

интенсификации производства, улучшения использования созданного производственного потенциала путем реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, а также создания эталонных производств, соответствующих эколого-экономическим требованиям региона;

строгой регламентации строительства новых и расширения действующих предприятий, оказывающих негативное влияние на окружающую среду и здоровье населения;

приоритетного развития агропромышленного и рекреационного комплексов;

развития межотраслевых производств, а также оптимизации топливно-энергетической базы;

рационального развития лесной и деревообрабатывающей промышленности;

комплексного освоения месторождений и рационального использования минерального сырья;

расширенного воспроизводства и направленного формирования высокопродуктивных водоохранных и защитных лесов, организации щадящего использования всех их ресурсов и полезных свойств;

разработки и внедрения экономических методов и нормативов управления производственной и социальной сферами, стимулирования развития региона и природоохранной деятельности в условиях рыночной экономики;

ускоренного развития непромышленной сферы и доведения до оптимального уровня обеспеченности населения жильем и бытовыми услугами;

развития комплексных научных исследований по экономическим, социальным, правовым, экологическим аспектам режима особого природопользования.

5. Охрана окружающей среды и рациональное природопользование

5.1. Приоритетные направления природоохранной деятельности

В основу приоритетов Программы положены прежде всего интересы восстановления и сохранения природных и культурных комплексов Байкальского региона.

Экологизация материального производства должна быть осуществлена главным образом за счет применения малоотходных и безотходных технологических процессов, высокоэффективных систем водоснабжения, современных методов очистки сточных вод и пылегазовых выбросов.

В промышленности предусматривается осуществление технического перевооружения и реконструкции на основе отечественных и мировых достижений.

Важным условием охраны окружающей среды являются преимущественное использование экологически чистых видов топлива (малосернистых и малозольных углей, природного газа), переход на электро- и теплоснабжение в прибрежной защитной полосе, централизация выработки тепловой энергии.

К числу природоохранных мероприятий на транспорте относится перевод автомобилей на дизельное топливо, неэтилированный бензин и природный газ при одновременной оптимизации перевозок и грузопотоков.

В связи с высоким уровнем воздушного загрязнения бассейна озера Байкал за счет выбросов предприятий Иркутско-Черемховского промышленного узла предусматривается переход на полную газификацию этих предприятий.

Основными направлениями в экологически ориентированном развитии сельскохозяйственного производства можно считать:

противоэрозионную организацию территории;

увеличение объемов безотвальной, плоскорезной и минимальной обработки почвы;

экологически безопасное хранение и применение удобрений и средств защиты растений;

формирование экологически сбалансированных и экономически эффективных агроэкосистем в условиях мелиоративного земледелия;

совершенствование конструкций сельскохозяйственных машин с целью снижения их разрушающего воздействия на почву, создание специальной техники для выполнения почвозащитных мероприятий;

развитие биологических методов защиты растений.

Предстоит рекультивация нарушенных земель вблизи основных горнорудных предприятий.

Потребуется усиление природоохранных мер при решении социальных вопросов региона. Создание новых селитебных образований возможно только за пределами прибрежной защитной полосы при неукоснительном соблюдении градостроительных норм и экологических требований. При этом необходимо создать в городах и поселках городского типа, а в прибрежной защитной полосе - во всех населенных пунктах централизованные системы водоснабжения и канализации.

С целью охраны биологических ресурсов намечается внедрение научно обоснованного ведения охотничьего хозяйства, звероводства, использования побочных ресурсов леса.

Особым направлением в рациональном природопользовании является восстановление биологических ресурсов озера Байкал.

Будет продолжено целенаправленное формирование и развитие единой сети охраняемых территорий, охватывающих все ценные разнофункциональные участки экологической системы бассейна озера Байкал.

К числу особо важных проблем рационального природопользования относится оптимизация лесопользования, предполагающая сокращение объема рубок в верховьях рек байкальского бассейна, особенно лесов, произрастающих на мерзлотных почвах.

5.2. Система рационального природопользования

Коренное улучшение экологической обстановки возможно лишь при условии осуществления хозяйственной деятельности в бассейне озера Байкал с соблюдением установленных норм допустимого воздействия на экосистему озера Байкал, регламентирующих выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, изъятие биологических ресурсов, другие виды деятельности, а также применения системы эколого-экономических моделей для анализа и прогнозирования развития хозяйства и функционирования экосистемы.

Практические пути решения экологических проблем предусматривают три основных направления:

- мероприятия по стабилизации экологической ситуации;
- мероприятия по снижению вредного воздействия на окружающую среду;
- мероприятия по восстановлению возобновляемых природных ресурсов.

5.2.1. Экологическая регламентация хозяйственной деятельности

В основу решения поставленных задач должны быть положены нормы допустимого воздействия на экологическую систему озера Байкал, при нарушении которых могут появиться необратимые изменения в ее структуре и механизме воспроизводства и саморегулирования (загрязнение озера экологически опасными веществами и организмами, разрушение прибрежных экосистем в связи с колебаниями уровня озера Байкал при изменении режима эксплуатации Иркутской ГЭС, деградация растительных сообществ и почв, исчезновение эндемичных видов организмов, истощение возобновляемых природных ресурсов, разрушение ландшафтов, негативные изменения традиционной культуры и хозяйственного уклада местных жителей).

Важнейшим условием регламентации хозяйственной деятельности является классификация вредных веществ по степени относительной опасности для экосистемы озера Байкал с выделением особо экологически опасных веществ.

В задачу регламентации хозяйственной деятельности также входит и охрана экологической системы озера Байкал от биологических загрязнений. Запрещено вселение новых (то есть отсутствовавших в озере Байкал и его притоках до начала хозяйственной деятельности) видов водных животных и растений. Необходимо ввести специальные правила содержания пушных зверей на зверофермах и рыбы на рыбоводных заводах, а

также правила утилизации отходов и стоков хозяйств, препятствующие попаданию вредных организмов в окружающую среду.

5.2.2. Экологическое зонирование и режимы природопользования

Уникальность территории бассейна озера Байкал заключается прежде всего в разнообразии ландшафтной структуры с характерными экологическими параметрами и условиями природопользования. Соответственно оптимизация хозяйственной деятельности в определяющей степени зависит от зонирования территории. Программой предусматривается приоритетное развитие исследований в этой области с использованием уже имеющихся разработок (Территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера Байкал, Комплексная программа политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал и др.).

5.2.3. Система экологического мониторинга

С усложнением задач по сохранению экосистемы озера Байкал необходимо организовать единую систему мониторинга, включая наблюдение, анализ и прогноз, так как существующая система мониторинга не отвечает предъявляемым требованиям.

Программа предусматривает развитие системы комплексного мониторинга состояния окружающей среды в бассейне озера Байкал, которая включает:

мониторинг воздушной среды и основных источников выбросов в атмосферу;

мониторинг водной среды, источников очищенных и недостаточно очищенных промышленных и бытовых вод, а также вод, используемых для нужд сельского хозяйства;

мониторинг почв и растительного покрова;

биологический мониторинг состояния наземных и водных экосистем, включая мониторинг рыбных ресурсов.

5.2.4. Система геоинформационного обеспечения

Единая система геоинформационного обеспечения включает в себя совокупность открытых для обмена данными территориальных геоинформационных систем, формируемых на основе интегрированных баз данных, цифровых и электронных карт, современных геоинформационных технологий, использующих в полном объеме аэрокосмическую информацию, возможности спутниковых навигационных систем и телекоммуникационные средства.

Эта система формируется на базе отдельных тематических блоков, которые представляют следующие слои информации:

картографо-геодезический блок формирования и ведения банков базовых цифровых топографических карт, электронных и аэрокосмических карт;

блок интегрированных географических и экологических данных, отражающих современную ситуацию в регионе по материалам экологического мониторинга и аэрокосмических съемок;

блок геолого-геофизической информации, включающий в себя банки данных о минеральных ресурсах, геологии, геохимии и физике недр, а также новые технологии картографического представления материалов геофизических съемок и результатов геодинамического моделирования;

блок специальной тематической картографической информации по отдельным направлениям природопользования, формируемой в том числе и на основе данных государственной статистики;

блок, обобщающий научные представления о ретроспективе и перспективе развития региона;

система отображения имеющейся интегрированной семантической, табличной и картографической информации, математического моделирования и системного анализа вариантов стратегии развития;

экспертная система информационного обеспечения принятия решений по проблемам эколого-экономического развития.

Практическая реализация предлагаемого подхода к организации информационной системы возможна при решении задач:

систематизации, структурирования, уточнения всей имеющейся информации, в том числе по материалам аэрокосмических съемок;

создания и внедрения автоматизированных систем контроля за состоянием природной среды и использованием природных ресурсов;

создания единой региональной геоинформационной системы (для Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей) на базе ГИС-Байкал и информационно-вычислительных центров, имеющих в регионе.

5.3. Экологическое образование и воспитание

Одной из важнейших задач Программы является разработка эффективной системы массового экологического образования и воспитания.

Специфика экологического образования и воспитания в регионе заключается в изучении народных традиций и обычаев, навыков природопользования коренных народов региона.

Важное место в разработке системы экологического образования и воспитания занимает изучение зарубежного опыта. С этой целью необходимо издание переводных трудов и особенно использование опыта разработки экологических игр. Такие подходы позволяют отойти от назидательного принципа в образовании и максимально задействовать игровые мотивы.

Перспективным направлением является практическое экологическое образование и воспитание, совмещенное с туризмом и познавательным отдыхом, в том числе в национальных природных парках.

5.4. Экономический механизм и система финансирования реализации Программы

Реализация Программы должна осуществляться в соответствии с действующим порядком разработки и реализации федеральных целевых программ развития Российской Федерации.

Государственными заказчиками по соответствующим мероприятиям Программы определены Правительство Республики Бурятия, администрация Иркутской области, администрация Читинской области, Минприроды России, Минстрой России, Минсельхозпрод России, Роскомвод, Роскомнедра, Роскомзем, Роскомрыболовство, Росгидромет, Рослесхоз и Роскартография.

Участие в природоохранной деятельности предприятий и организаций различных форм собственности предусматривает:

самофинансирование, при котором затраты на указанные цели несет предприятие, являющееся источником негативного воздействия;

компенсационность, означающую, что потребитель природных ресурсов обязан принять максимум мер по их возможному восстановлению;

возвратность, то есть возмещение средств, выделяемых кредиторами на природоохранную деятельность;

экономическую ответственность как обязательность возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Предприятиям, активно выполняющим намеченные Программой природоохранные мероприятия, могут быть предоставлены льготные кредиты, налоговые льготы, выделяться дополнительные средства из федерального и местных бюджетов, экологических фондов.

Источником финансирования отдельных мероприятий Программы могут служить взносы иностранных и международных фондов.

Общие финансовые затраты на реализацию Программы составят в ценах 1994 года 1641,1 млрд.рублей, с последующей индексацией, в том числе за счет:

средств предприятий - 809,5 млрд.рублей;

федерального бюджета - 532 млрд.рублей;

бюджетов субъектов Российской Федерации - 46,4 млрд.рублей;

кредита - 241 млрд.рублей;

средств экологических фондов - 12,2 млрд.рублей.