

Проект федерального закона "Об охране Ладожского и Онежского озер" (далее - законопроект) разработан в соответствии с пунктом 2.2 раздела II Протокола выездного совещания Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации в формате Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, которое состоялось 19 мая 2014 года в городе Архангельске.¹

Законопроект разрабатывался трехсторонней рабочей группой (Санкт-Петербург, Ленинградская область, Республика Карелия). В результате было принято решение принять за основу проект федерального закона "Об охране Ладожского и Онежского озер", разработанный Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга. На основе предложений членов комиссии, редакция законопроекта была подготовлена Правительством Санкт-Петербурга.

Уникальность Ладожского, Онежского озер, озера Байкал требуют **особого Административно-правового режима** и особого правового регулирования рациональным использованием, хозяйственной деятельностью, даст возможность сохранить природно-ресурсный потенциал озер для нынешнего и будущего поколений.

Разработчики Закона **считали необходимым установить государственные меры защиты**, которые смогли бы установить режим рационального природопользования, сохранить уникальные экосистемы Ладожского и Онежского озер. **Законопроект** дает основание уточнить и расширить переданные органам государственной власти Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Вологодской области и Республики Карелия на территории которых расположен природный комплекс Ладожского и

¹ Пояснительная записка "К проекту федерального закона "Об охране Ладожского и Онежского озер"://asozd.duma.gov.ru/ по состоянию на 04.08.2016

Онежского озер, **отдельные государственные полномочия Российской Федерации.** Такая передача должна быть достигнута изданием данными субъектами Федерации **подзаконных нормативных актов.**

Ладожское и Онежское озера служат источником питьевого, хозяйственно-бытового и промышленного водоснабжения этих территорий. В последние годы **водная экологическая обстановка Ладожского и Онежского озер** в результате интенсивной хозяйственной деятельности в Северо-Западном регионе **ухудшается:** уменьшаются биологические ресурсы Ладожского и Онежского озер, ухудшается качество воды, резко сокращается численность ценных рыб и отдельных видов водных беспозвоночных, уменьшаются уловы рыбы. Предлагаемый разработчиками Закон "Об охране Ладожского и Онежского озер" должен стать одним из первых шагов улучшения экологии на Северо-Западе России.

Очевидна необходимость формирования **единого административно-правового режима для субъектов Российской Федерации, на территории которых расположен природный комплекс Ладожского и Онежского озер.**

Используя общие принципы, обозначенные в ФЗ «Об охране озера Байкал», надо в целях охраны уникальной экологической системы Ладожского и Онежского озер на этой природной территории **установить особый режим хозяйственной и иной деятельности,** осуществляемой в соответствии с принципами: приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы уникальных озер и природных ландшафтов их водоохранной зоны.²

Уникальность экологических условий, значимость озер для жизнедеятельности государственные власти понимали и в период существования СССР. **Постановлением Совета Министров СССР от 7 декабря 1984 года N 1212** были установлены дополнительные меры по обеспечению охраны и рационального использования водных и других природных ресурсов бассейна Ладожского и Онежского озер. Сейчас в

² Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) "Об охране озера Байкал". //Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2220,

российском законодательстве нет подобной правовой практики, а современное административное и экологическое законодательство требует создания на этой территории экологически обоснованной системы ограничения хозяйственной деятельности.

Принятие Закона "Об охране Ладожского и Онежского озер» позволит создать организационно-правовой механизм регулирования антропогенного воздействия на экосистемы бассейнов Ладожского и Онежского озер, обеспечить их охрану и свести к минимуму негативные воздействия. Это поможет сохранить уникальные экосистемы, создать условия для экологически безопасной хозяйственной деятельности, решить задачи социально-экономического развития прилегающих к бассейну регионов. Выйти с предложениями о принятии Закона заставило то, что водное законодательство Российской Федерации, не позволяет решить поставленные перед уникальной экосистемой задачи.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона он определен как рамочный. **Вместе с тем, правовое управление аппарата Государственной Думы посчитало необходимым закрепить в нем основные нормы, регулирующие отношения по охране Ладожского и Онежского озер (по аналогии с Федеральным законом от 1 мая 1999 года N 94-ФЗ "Об охране озера Байкал").** Кроме того, правовое управление аппарата Государственной Думы **отметило некоторые противоречия законодательству** в положениях проекта Закона признало, что законопроект нуждается в значительной доработке.³

В Заключении Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды от 24 января 2017 года на проект ФЗ № 1143213-6 "Об охране Ладожского и Онежского озер» (в части установления особых условий осуществления хозяйственной деятельности и обеспечения охраны), внесенным Законодательным Собранием Республики Карелия (далее - автор), и отмечает что «законопроект разработан в целях установления государственных

³ Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 17.11.2016 N 2.2-1/5391 "По проекту федерального закона N 1143213-6 "Об охране Ладожского и Онежского озер" (первое чтение) В данном виде документ опубликован не был

мер защиты, направленных на рациональное природопользование, сохранение уникальной экосистемы Ладожского и Онежского озер и недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека."⁴ Комитет поддержал предложение Законодательного Собрания РК о необходимости установления дополнительного правового регулирования в области охраны и защиты крупных пресноводных реликтовых озер.

В то же время, Комитет посчитал, что концепция законопроекта не отвечает поставленным задачам и не может быть поддержана по следующим основаниям. Можно проанализировать основные причины, отказа Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды в поддержке. Законопроект содержит лишь цели закона, отдельные полномочия государственной власти в этой сфере регулирования и финансовую составляющую, что явно недостаточно.

Надо внимательно рассмотреть в этой связи водное законодательство, которое призвано обеспечить охрану и рациональное использование богатейших водных ресурсов Российской Федерации. **в соответствии со статьей 1 Водного кодекса Российской Федерации (далее - Водный кодекс)** охрана водных объектов – это система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов. Наряду с Водным кодексом эти вопросы регулируют **и природоохранное и санитарное законодательство**, которые направлены на предупреждение, пресечение и устранение последствий вредного антропогенного воздействия на водный фонд. **Законодательство охраняет озера прежде всего регулируя негативное воздействие промышленных, сельскохозяйственных, туристических объектов.**

Водный кодекс, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" **закрепляют основополагающие водоохранные, экологические и санитарно-гигиенические требования к источникам загрязнения.**

С точки зрения организации государством природоохранной деятельности, **то статья 28 Водного кодекса основной единицей управления**

⁴ Заключение Комитета по экологии и охране окружающей среды от 24.01.2017 "На проект федерального закона N 1143213-6 "Об охране Ладожского и Онежского озер" В данном виде документ опубликован не был.

в области использования и охраны водных объектов установила бассейновые округа. В Российской Федерации установлено двадцать один бассейновый округ, и среди них Балтийский бассейновый округ, в который включены такие крупные озера как Ладожское, Онежское, Чудское и Ильмень. Статьей 29 Водного кодекса создаются бассейновые советы, которые разрабатывают рекомендации по экологической охране в бассейновом округе и учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

В соответствии со статьей 66 Водного кодекса предусмотрены дополнительные меры охраны особо охраняемых водных объектов, которые имеют особое природоохранное значение. *Есть возможность принятие по отдельным озерам специальных законов на региональном уровне, однако этому мешает ограниченный бюджет субъектов Федерации, так как финансирование всех природоохранных мероприятий будет осуществляться через эти бюджеты.*

Для разработки проектов Закона, который должен содержать основные мероприятия по решению охраны Ладожского и Онежского озер надо использовать **Водную стратегию Российской Федерации на период до 2020 г.** утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года **№ 1235-р.**, Государственную программу Российской Федерации **"Воспроизводство и использование природных ресурсов"** и Государственную программу Российской Федерации **"Охрана окружающей среды" на 2012 - 2020 годы**, в которой предусмотрено одно из основных мероприятий **"Охрана окружающей среды и сохранение ресурсов Ладожского и Онежского озер"**. В соответствии с Федеральной целевой программой **"Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах"**, запланированы мероприятия по модернизации очистных сооружений организаций (в том числе в бассейнах Ладожского и Онежского озер).

Чтобы избежать повторов при принятии Закона, надо иметь ввиду, что в настоящее время **имеются серьезные механизмы обеспечения**

рационального использования и охраны уникальных реликтовых озер. Необходимо выяснить и решить, достигают ли имеющиеся правовые механизмы поставленной задачи охраны и снижения антропогенной нагрузки на Ладожское и Онежское озера.

Если есть проблемы, которые не могут быть решены действующим законодательством, то необходим комплексный подход по изменению уже действующего законодательства с включением в него правовых инструментов воздействия на управление природоохранной сферой и утверждения Государственных стратегических программ развития этих бассейнов.

У разработчиков ФЗ "Об охране Ладожского и Онежского озер» в пояснительной же записке *нет материалов, которые бы требовали решения проблемы с помощью только принятия отдельного федерального закона, не раскрыты проблемные положения действующего законодательства, которые говорят о невозможности реализации действующих сейчас механизмов охраны водных объектов.*

Необходимо **выявить и описать отличительные особенности** водопользования, осуществляемого различными организациями в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению в бассейнах Ладожского и Онежского озер, обосновать необходимость законодательного его изменения.

Требуется **проанализировать существующую систему правового регулирования деятельности организаций**, влияющих на механизмы охраны водных объектов на Ладожском и Онежском озерах, определить степень ее достаточности и корректности.

Надо провести **правовой анализ действующей системы нормирования качества сточных вод**, сбрасываемых в озера бассейна, выявить ее недостатки и подготовить предложения по внесению их в законодательство.

Требует разрешения **проблема исследования основных правовых особенностей использования и охраны источников питьевого водоснабжения**, водозабора в бассейне Ладоги и Онеги.

Отдельная задача - **сформулировать предложения по совершенствованию** действующего законодательства в сфере правового регулирования воздействия на природную среду **в процессе деятельности организаций водопроводно- канализационного хозяйства по водоснабжению и водоотведению.**

Требуется сбалансированность решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития.

Нужна **нормативно-правовыми актами закреплённая обязательная государственная экологическая экспертиза**, которая выявляла бы физическое изменение состояния Ладожского и Онежского озёр или их части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в озера).