

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА

Н.Н. Таскаев,

доцент кафедры конституционного
и административного права БГУЭиП,
кандидат юридических наук, доцент

Н.Э. Егорова,

старший преподаватель кафедры
административного права
и административной деятельности ОВД
ФГОУ ВПО ВСИ МВД России

Озеро Байкал и прилегающие к нему территории являются природным объектом всемирного наследия. Создание особых экономических зон и развитие массового туризма может повлечь за собой экологические проблемы. Поэтому охрана природы на территориях, предназначенных для массового отдыха граждан, является одним из приоритетных вопросов для органов власти. В статье рассмотрены вопросы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел в сфере охраны водных объектов.

Lake Baikal and territories adjoining to it are natural object of the world heritage. Creation of special economic zones and development of mass tourism can cause environmental problems. Therefore wildlife management in the territories intended for mass rest of citizens, is one of priority questions for authorities. In article questions of is administrative-legal regulation of activity of law-enforcement bodies in sphere of protection of water objects are considered¹.

Особая рекреационная¹ ценность природы Прибайкалья обеспечивается двумя факторами: наличием значительных площадей ненарушенных естественных ландшафтов и озера Байкал. В декабре 1996 г. решением сессии Комитета по Всемирному Наследию ЮНЕСКО озеро Байкал признано Участком всемирного наследия. С этого момента озеро Байкал имеет статус Участка всемирного наследия в соответствии с международной Конвенцией «О всемирном природном и культурном наследии», а Российская Федерация несет юридическую, экономическую и нравственную ответственность перед мировым сообществом за сохранение установленных охраняемых ценностей Участка всемирного наследия «Озеро Байкал»². Поэтому следующим шагом стало принятие Государственной Думой России в 1999 г. Федерального Закона «Об охране озера Байкал»³. Статус озера законодательно определен как «природный объект всемирного наследия», включающий в себя акваторию озера с островами, прилегающую к озеру территорию до гребней прибрежных хребтов и прилегающие к озеру особо охраняемые территории.

¹ Taskaev N.N., Egorova N.E. On the issue on the organization of activity of law-enforcement bodies on protection of lake baikal in the special economic zone of turist-recreational type.

Эти обстоятельства стали предопределяющими факторами принятия документа «Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал», который был разработан с участием представителей Правительства Российской Федерации, органов государственной власти Иркутской и Читинской областей, Республики Бурятия, общественных организаций и научного сообщества, целью которого является создание и внедрение стратегического планирования, определяющего главные принципы сохранения экосистемы озера Байкал⁴.

На современном этапе развития мирового хозяйства новой перспективой для отечественной экономики явилось создание особых экономических зон, представляющих собой эффективное направление развития международного сотрудничества и дальнейшего укрепления экономического и научного потенциала Российской Федерации 22 июля 2005 г. был принят Федеральный закон РФ № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁵. Иркутская область располагает рекреационным потенциалом, достаточным для создания и продвижения на всесоюзный и мировой рынок конкурентоспособного туристского продукта. Поэтому Постановлением Правительства РФ от 03.02.2007 № 72 на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области была создана особая экономическая зона туристско-рекреационного типа⁶. Туристско-рекреационная особая экономическая зона – определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской туристско-рекреационной деятельности.

Территориальное распределение туристских и рекреационных ресурсов на территории особой зоны в целом соответствует местам проживания основной массы населения. При этом отмечается выраженная сезонность – численность населения в весенне-осенний (особенно в летний) период резко возрастает. Так, число постоянных жителей Ольхонского района с 9,5 тыс. человек возрастает до 75 тыс. человек, в поселок Листвянка ежедневно прибывает до 5 тыс. туристов. Подсчитано, что туристическую зону «Ворота Байкала», расположенную в поселке Большое Голоустное, при условии 50 % загрузки в год будут посещать порядка 90 тысяч человек⁷.

Экономические возможности Иркутской области влекут за собой экологические проблемы. Озеро Байкал представляет наибольший интерес не только у международного сообщества, но и у туристов. К факторам негативного воздействия социальной природы можно отнести ослабление национальных, религиозных, бытовых традиций бережного отношения к природе; увеличение изъятия "бесплатных" природных ресурсов; экспансия строительства на побережье, провоцируемая необходимостью вложения новых капиталов; аномальное размещение предприятий и населенных пунктов на побережье; снижение эффективности работы государственных природоохранных органов; недостаточный уровень экологической образованности. В сложившихся экономических условиях местное население все в большей степени зависит и будет зависеть от непосредственного

использования природных ресурсов как озера, так и наземной территории объекта всемирного наследия. Необходимо отметить такой негативный фактор, как недостаточное развитие туристической инфраструктуры на территориях отдыха (гостиниц, баз отдыха, мест общественного питания, торговых точек, стоянок для автомобилей и т.д.). Отсутствие условий для полноценного комфортного отдыха не сокращает туристический поток, а предопределяет преимущественно неорганизованные виды туризма. Основное количество туристов предпочитает приезжать на отдых на личных транспортных средствах и проживать непосредственно на берегу озера. Активно ведется хозяйственная деятельность: приготовление пищи, стирка вещей, мойка транспорта, при которых загрязняющие вещества попадают прямо в Байкал. Нарушения водоохранного режима могут повлечь за собой проблемы санитарно-эпидемиологического плана и угрозу для здоровья людей.

С принятием Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» расширено понятие безопасности туризма. С одной стороны, под безопасностью туризма понимаются непосредственно безопасность туристов и сохранность их имущества, с другой стороны – ненанесение ущерба туристами при совершении путешествий окружающей среде⁸. Следовательно, природоохранительная деятельность на территориях, предназначенных для массового отдыха граждан, является одним из приоритетных вопросов для органов власти. В истории российской государственности имела место динамика формирования совокупности специальных правоохранительных органов, задачей которых являлось обеспечение экологического правопорядка. С первых десятилетий XVIII в. до 1917 г., в масштабах страны функционировало несколько видов специальных правоохранительных органов, созданных для обеспечения правопорядка в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны природы в горном, лесном деле и т.д.⁹. На законодательном уровне отдельные природоохранные функции для органов внутренних дел не обозначены, и штатным расписанием такие подразделения не предусмотрены. Для милиции общественной безопасности основными задачами являются охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, выявление, пресечение и раскрытие правонарушений. В нашем случае – в особой экономической зоне – присутствуют и особые условия. Тем более государство наделило органы внутренних дел достаточным объемом полномочий (в некоторых случаях даже большим, чем у представителей органов, непосредственно занимающихся охраной природы) в данной сфере деятельности, значит, их можно и нужно реализовывать. Возьмем статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающую полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях должностными лицами органов внутренних дел, следовательно, и по выявлению данных правонарушений, в части,

касающейся главы 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования, а также некоторых составов правонарушений из главы 6 "Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность" и главы 7 "Административные правонарушения в области охраны собственности". Данные главы содержат составы экологических проступков, прямо или косвенно влияющих на жизнь и здоровье населения. Сами по себе эти административные правонарушения не наносят прямого экологического вреда природной среде, но создают условия для совершения экологического правонарушения¹⁰. К сожалению, невозможно проанализировать региональные законы, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере охраны природы и озера Байкал, по причине их отсутствия. Применение только федерального законодательства (Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) проблематично, в частности, по причине расхождения некоторых понятий. Например, Водный кодекс Российской Федерации прямо запрещает движение и стоянку транспортных средств в границах водоохраных зон. Статья же 8.13 КоАП РФ включает в себя понятие нарушения «водоохранного режима на водосборах», которое может повлечь загрязнение водных объектов. Особый режим охраны озера Байкал должен подразумевать наличие удобного административно-правового регулирования, который пока отсутствует.

Одним из основных направлений государственной политики в области безопасности туризма предлагалось создание в туристско-рекреационных особых экономических зонах, иных туристских территориях (районах, центрах) специальных подразделений (отделов и т.д.) правоохранительных органов для профилактики и пресечения правонарушений в сфере туризма¹¹. В данное время в сложных экономических условиях такой шаг является невозможным. Появилась проблема теоретического поиска новых моделей функционирования системы органов внутренних дел, максимально приспособленных к условиям рыночных отношений и обеспечивающих ход государственных программ. Эффективность выполнения государственных функций по охране правопорядка определяется условиями функционирования милиции, уровнем организации ее деятельности с учетом особенностей территории, сложившимися национальными, историческими и культурными традициями региона. Для того чтобы милиция могла эффективно выполнять возложенные на нее задачи, необходима четкая правовая регламентация и исключительно функциональный характер организационных форм несения службы. Необходимо исследовать вопросы оптимального структурного построения и организации, а также перераспределения сил и средств милиции, конкретизации ее задач и функций в рассматриваемой сфере, выбора наиболее приемлемых методов и форм функционирования, взаимодействия с иными субъектами охраны природы на территории, определяемой как особая экономическая зона

туристско-рекреационного типа (в данном случае на примере Иркутской области).

Законодатель определяет случаи досрочного прекращения существования особой экономической зоны, одним из которых является необходимость защиты жизни и здоровья людей и охраны природы. Не допустить возникновения такой ситуации, не поставить под угрозу реализацию перспективного национального проекта является сейчас главной задачей органов власти.

Литература

1. Рекреационные ресурсы – это природные комплексы и их компоненты, а также экономический потенциал территории, которые могут использоваться для удовлетворения потребностей населения в отдыхе // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruviki/676763>

2. См. Конвенция о всемирном наследии. ЮНЕСКО, 1972г.; Рекомендации об охране в национальном плане культурного и природного наследия (16 ноября 1972 г.) // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. Конвенции и соглашения, рекомендации, декларации. Москва, «Международные отношения», 1991.

3. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2220.

4. См.: «Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал» (Утв. МПР РФ от 15.06.2001, администрацией Иркутской области от 01.11.2000, администрацией Читинской области от 01.11.2000, правительством республики Бурятия от 01.11.2000) / Система «Консультант-плюс».

5. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127.

6. Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 72 "О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа" // Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, N 7, ст. 893.

7. Постановление главы Администрации области от 29.04.2003 N 61-пг "О Концепции развития туризма в Иркутской области на период до 2010 года" // Восточно-Сибирская правда, 17.05.2003, № 93 – 94.

8. Федеральный закон РФ от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, № 7, ст. 833.

9. См.: Зокоев В.А. Развитие природоохранной деятельности в имперской России // "История государства и права". – 2007. - № 4.

10. См.: Ерофеев Б.В. Экологическое право. - М., 1998. - С. 332.

11. См., например: Писаревский Е.Л. Система обеспечения безопасности туризма и государственная политика в области безопасности туризма. Правовой аспект // «Туризм: право и экономика». – 2007. - № 3.