

Информация о границах Объектов всемирного наследия ЮНЕСКО

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (**Конвенция**), принятая 17 сессией Генеральной Конференции ЮНЕСКО 16 ноября 1972 года, является основным нормативным документом по охране объектов всемирного наследия

Основная цель Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного наследия – объединение усилий международного сообщества для выявления, охраны и всесторонней поддержки выдающихся в мировом масштабе памятников культуры и природных объектов

Российская Федерация представлена в Списке всемирного наследия

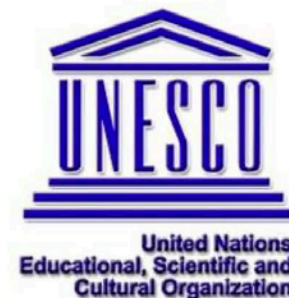
10 природными объектами, общая площадь которых **превышает 23,7 млн га** (площадь Великобритании). Такие территории нуждаются в первоочередной охране и всесторонней поддержке

Выбор объектов осуществляется **на основании анализа их природной значимости**, проведенного научными и общественными организациями, и **одобряется Минприроды России**

Уже начиная с 1997 г. Бюро и Комитет всемирного наследия на своих ежегодных сессиях выражали обоснованную озабоченность по поводу состояния сохранности российских природных объектов

По мнению ЮНЕСКО, основными причинами постоянно возникающих угроз сохранности объектов наследия являются:

- **отсутствие в РФ юридической базы в отношении объектов наследия;**
- отсутствие четкой координации деятельности по выполнению Конвенции;
- отсутствие необходимой информации о Конвенции и о текущей деятельности РФ в рамках Конвенции;
- крайняя недостаточность пропаганды и популяризации российских объектов всемирного наследия;
- отсутствие демонстрации позитивного зарубежного опыта по развитию природопользования на объектах наследия;
- недостаток государственной поддержки



Для эффективного решения природоохранных проблем необходимо коренным образом изменить отношение к окружающей среде у различных слоев современного российского общества. Необходимо обеспечить **внесение дополнений**, определяющих правовой статус объектов Всемирного природного наследия, **в законодательство РФ и в региональные законодательные акты**

Для эффективного решения правовых вопросов, необходимо **внесение сведений** об объектах всемирного природного наследия **ЮНЕСКО в ЕГРН** как единственное нормативное решение об установлении границ объекта всемирного наследия. Внесение сведений об объектах ЮНЕСКО в ЕГРН позволит обеспечить охрану и особые условия использования данных объектов



РОСРЕЕСТР
Федеральная служба
государственной регистрации,
кадастра и картографии

**ОЗЕРО БАЙКАЛ –
один из объектов
всемирного
природного
наследия ЮНЕСКО**

Озеро Байкал – один из наиболее известных природных объектов РФ

- ❑ признан самым древним (25 млн. лет) и самым глубоким (около 1700 м) озером планеты;
- ❑ крупнейшее пресноводное озеро земного шара (хранит около 20% всех мировых запасов пресной воды);
- ❑ удивительное творение природы с чрезвычайно чистой и очень прозрачной водой, прозрачность его воды достигает 40 метров вглубь;
- ❑ удивительные ландшафты;
- ❑ уникальная флора и фауна, с приданиями и научными загадками, богатой историей и своеобразным этносом

**В целях сохранения
уникальной экологической
системы оз. Байкал
Российской Федерацией был
принят целый ряд
нормативно-правовых актов**



ЦЕЛИ ДОКЛАДА

Анализ основных нормативно-правовых актов в сфере охраны озера Байкал

Сопоставление правил и запретов с осуществляемой на сегодняшний момент хозяйственной деятельностью

Выявление проблем правоприменения и необоснованности масштаба запретительных мер

Внесение сведений о границах объекта всемирного наследия ЮНЕСКО – озеро Байкал в ЕГРН

Гармонизация предложений по совершенствованию законодательства и рекомендаций органам государственной власти



I. Основные нормативно- правовые акты

Прибайкальского региона

1. Конвенция ООН (ЮНЕСКО) «Об охране всемирного культурного и природного наследия» от 16 ноября 1972 года;

2. Протокол 20-й сессии Комитета мирового наследия ООН (ЮНЕСКО) по вопросам защиты мирового культурного и природного наследия «О внесении озера Байкал в список защищенных объектов природного наследия» от 02-07 декабря 1996 года;

- 3.** Конституция РФ;
- 4.** Гражданский Кодекс РФ;
- 5.** Земельный Кодекс РФ;
- 6.** Градостроительный Кодекс РФ;
- 7.** Водный Кодекс РФ;
- 8.** Лесной Кодекс РФ;

- 9.** Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»;
- 10.** Федеральный закон №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

11. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 г. № 1641-р «О границах Байкальской природной территории»;

12. Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2015 г. № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал»;

13. Постановление Правительства РФ от 30.08.2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне байкальской природной территории»;

14. Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 г. № 17 "Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов";

15. Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 г. №377 «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов»

II. Обзор норм и систематизация

ЮНЕСКО

Ст. 2 Конвенции ООН (ЮНЕСКО) от 16.11.1972 г. раскрывает понятие **«Природное наследие»**

Природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований

Геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны

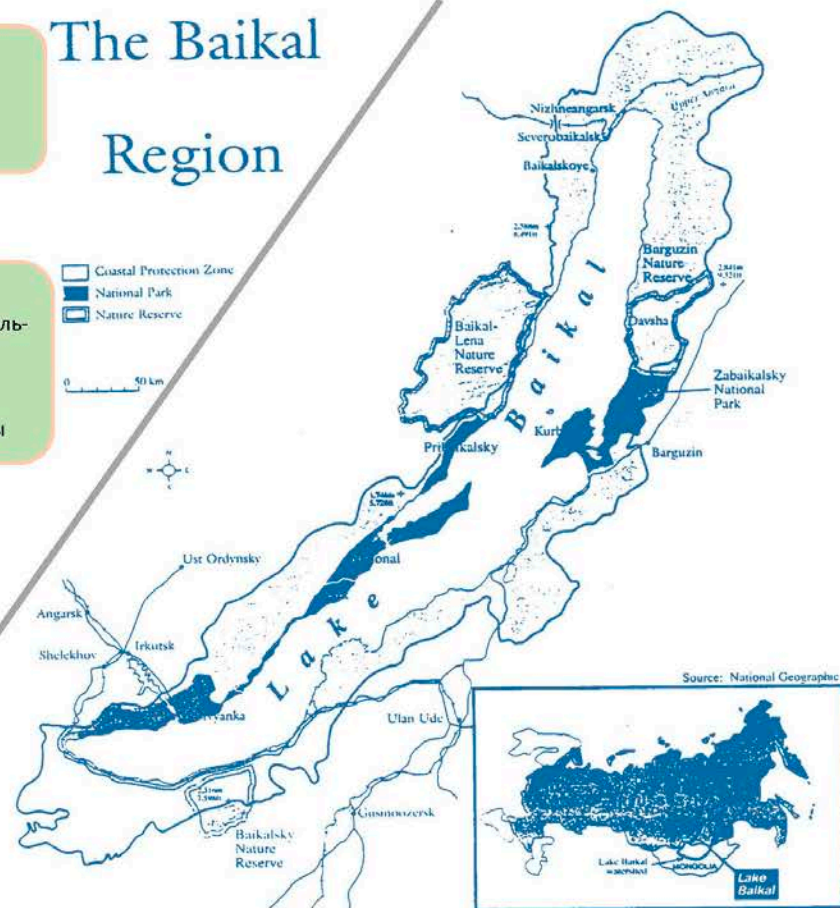
Природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны

Согласно ст. 3 Конвенции ООН (ЮНЕСКО) - «Каждому государству – стороне настоящей Конвенции **надлежит определить и разграничить** различные ценности, расположенные на его территории....»

Согласно протоколу 20-й сессии ООН (ЮНЕСКО) - «Площадь участка всемирного природного наследия **«Озеро Байкал»** составляет **89 тыс. кв. км**, включает -

- озеро Байкал (**31,5 тыс. кв. км**),
- заповедники и национальные парки (**34,7 тыс. кв. км**),
- другие территории (**32,8 тыс. кв. км**)»

The Baikal Region



Map prepared by Eric Rainbolt for UC Natural Reserve System

Shaded area represents the approximate boundary of the World Heritage Site. A more detailed 1:1.25 mil. topographic map showing the exact boundaries is available.

II. Обзор норм и систематизация

Запрос - Ответ

ЮНЕСКО

Добрый день!

Запрос от 05.10.2017

Меня интересует информация о включении озера Байкал в список всемирного наследия ЮНЕСКО, а именно, на двадцатой сессии Комитета мирового наследия ООН (ЮНЕСКО) по вопросам защиты мирового культурного и природного наследия, состоявшейся 2 - 7 декабря 1996 года в Мадриде, было принято решение о внесении озера Байкал в список защищенных объектов и исследований номинантов на листинг в списке мирового культурного и природного наследия, что подтверждается включением в список (параграф 754) от 10.03.1997 N WHC-96CONF.20121

Обладаете ли Вы информацией было ли при принятии этого решения четкое описание границ озера Байкал (географические координаты, площадь и т.д.)? Была ли эта информация отражена в каких-либо нормативно-правовых актах ООН и/или ЮНЕСКО?

Ответ от 05.10.2017

Здравствуйте!

В ответ на ваш запрос сообщаю, что на момент включения объекта "Озеро Байкал" в Список всемирного наследия (1996), границы объекта совпадали с границами Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, как они были определены в проекте ФЗ "Об охране озера Байкал". Первый вариант границы Вы найдете в приложенном документе "Nomination Lake Baikal" (стр. 102), который содержит материалы номинации и рекомендации МСОП.

Поскольку "Закон о Байкале" был принят намного позже, чем состоялось включение "Озера Байкал" в Список, границы объекта ВН оставались юридически незакрепленными и были поводом постоянных претензий Комитета ВН. В итоге в 2003 г. в Центр ВН была передана серия карт масштаба 1:200 000, которые фиксируют границу объекта Всемирного наследия "Озера Байкал", совпадающую с границами Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, как они определены в ФЗ "Об охране озера Байкал" от 1 мая 1999 г. N 94.

Прилагаю карту границ объекта "Озера Байкал" с печатью Центра ВН.

Информация на сайте Центра всемирного наследия ЮНЕСКО: <http://whc.unesco.org/en/list/754/>

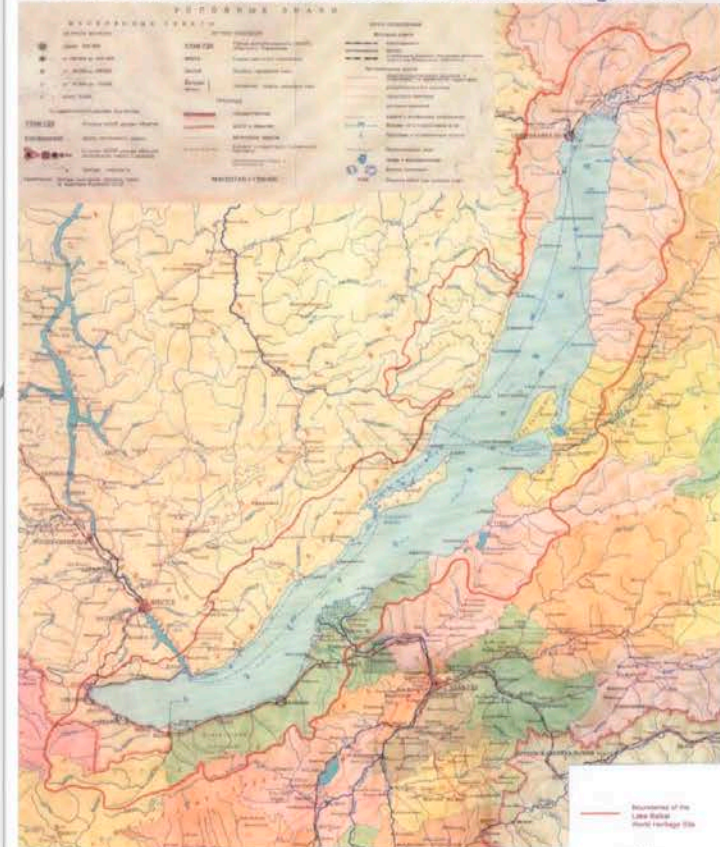
С уважением,

Алексей Буторин

Фонд «Охрана природного наследия» /

Институт географии РАН

Boundaries of the Lake Baikal World Heritage Site



Boundary of the
Lake Baikal
World Heritage Site



II. Обзор норм и систематизация

Земельный кодекс, Градостроительный кодекс

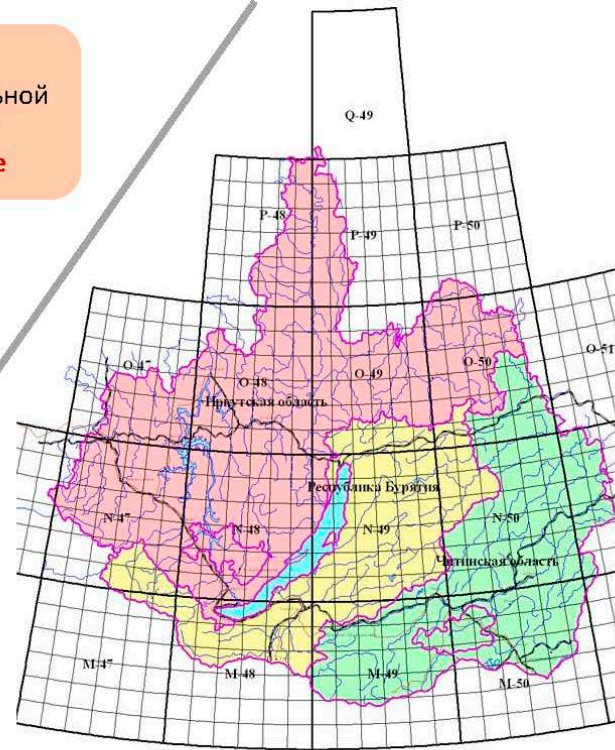
Согласно пп.4 п.5 ст. 27 Земельного кодекса РФ земельные участки государственной или муниципальной собственности, занятые объектами, **включенными в Список всемирного наследия, ограничены в обороте**

Градостроительный Кодекс РФ и Земельный Кодекс РФ определяют понятие, виды и состав зон с особыми условиями использования территории – **имеет разно-отраслевой аспект использования** (дополнительно регламентируются отраслевыми законодательно-нормативными актами)

В силу требований ст.56 Земельного кодекса РФ **особые условия использования** земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных и санитарно-защитных зонах **являются ограничениями прав на землю**

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном Земельным кодексом РФ для охранных зон

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал»: «**Байкальская природная территория (БПТ)** - территория, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него.



II. Обзор норм и систематизация

Байкальская природная территория

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал»: «На Байкальской природной территории выделяются **экологические зоны**

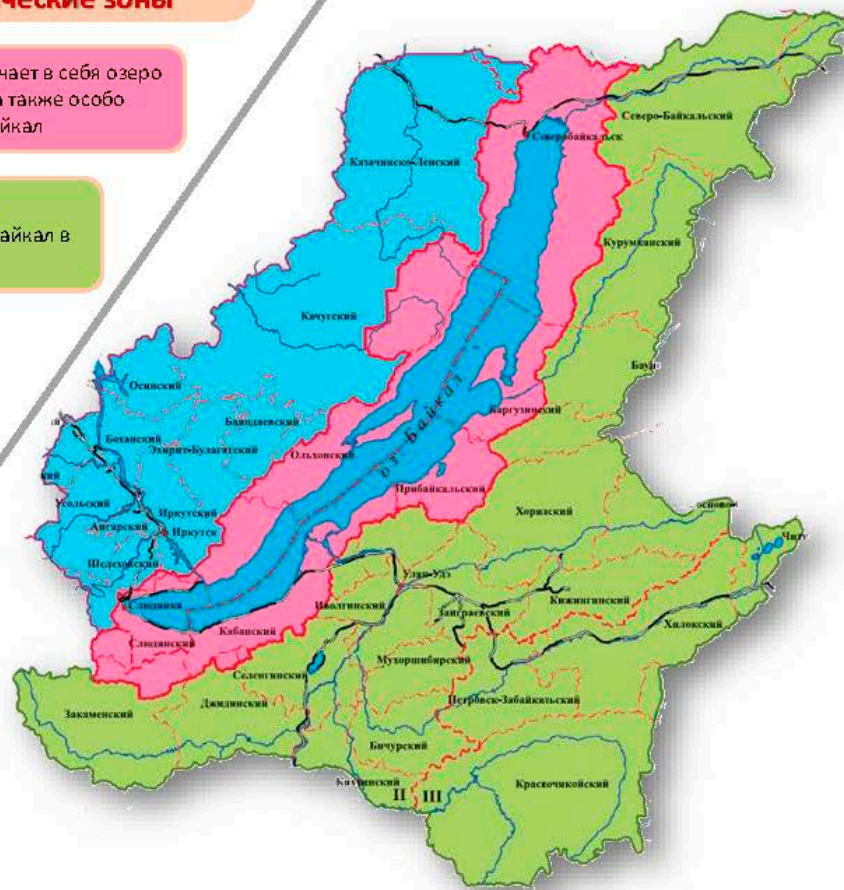
Центральная экологическая зона – территория, которая включает в себя озеро Байкал с островами, смежную с озером водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал

Буферная экологическая зона – территория за пределами центральной экологической зоны, включающая в себя водосборную площадь озера Байкал в пределах территории Российской Федерации

Экологическая зона атмосферного влияния – территория вне водосборной площади озера Байкал в пределах территории Российской Федерации шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него, на которой расположены хозяйственные объекты, деятельность которых оказывает негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал»

Ст. 65 Водного Кодекса РФ определяет понятие Водоохранной зоны (ВОЗ) с соответствующими ограничениями по обороту и использованию территорий

Границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 года N 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»



II. Обзор норм и систематизация

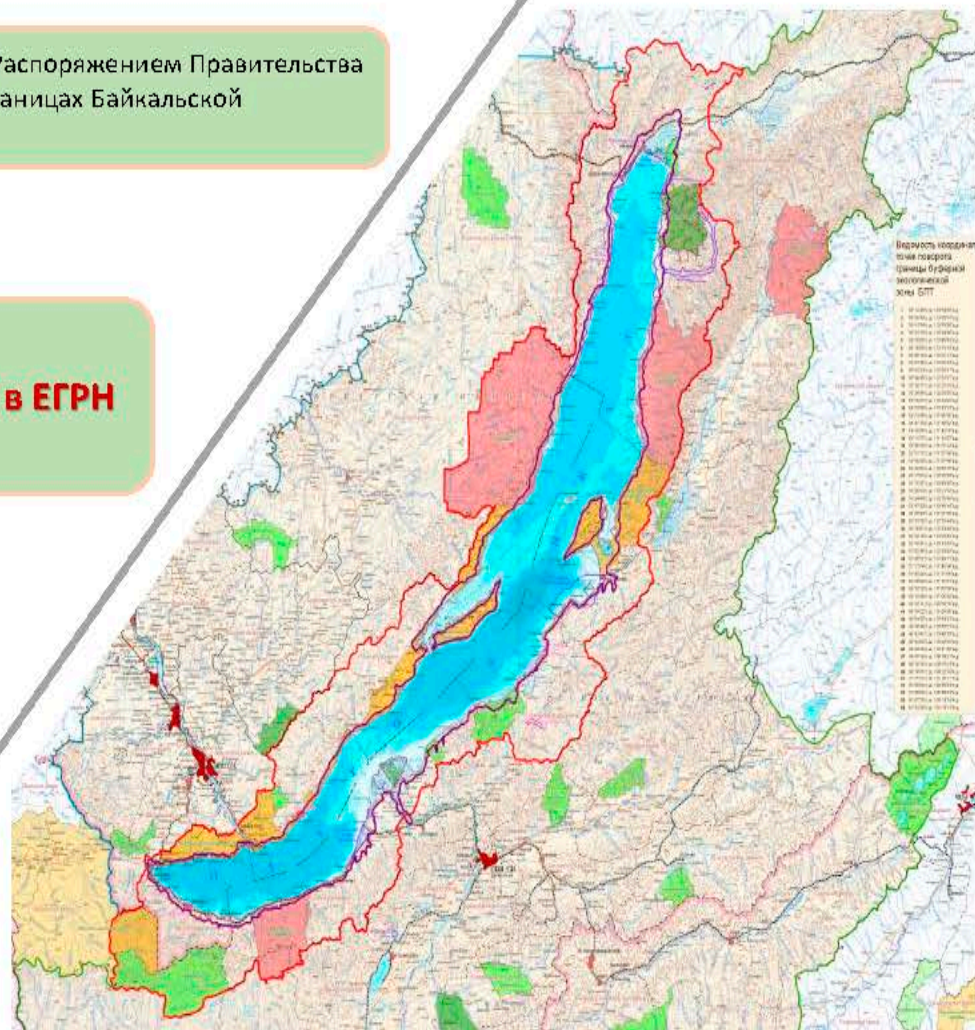
Центральная экологическая зона БПТ (ЦЭЗ БПТ)

Границы ЦЭЗ БПТ утверждены Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 N 1641-р «О границах Байкальской природной территории»

Границы ЦЭЗ БПТ не внесены в ЕГРН

В Управлении Росреестра имеется (не в ГФД ЗД):

- картографический материал М 1:200000, отображающий границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории от 2006 г.
- электронные копии карты Байкальской природной территории масштаба 1:1000000 и карты центральной экологической зоны Байкальской природной территории масштаба 1:200000 от 2012 г.



II. Обзор норм и систематизация

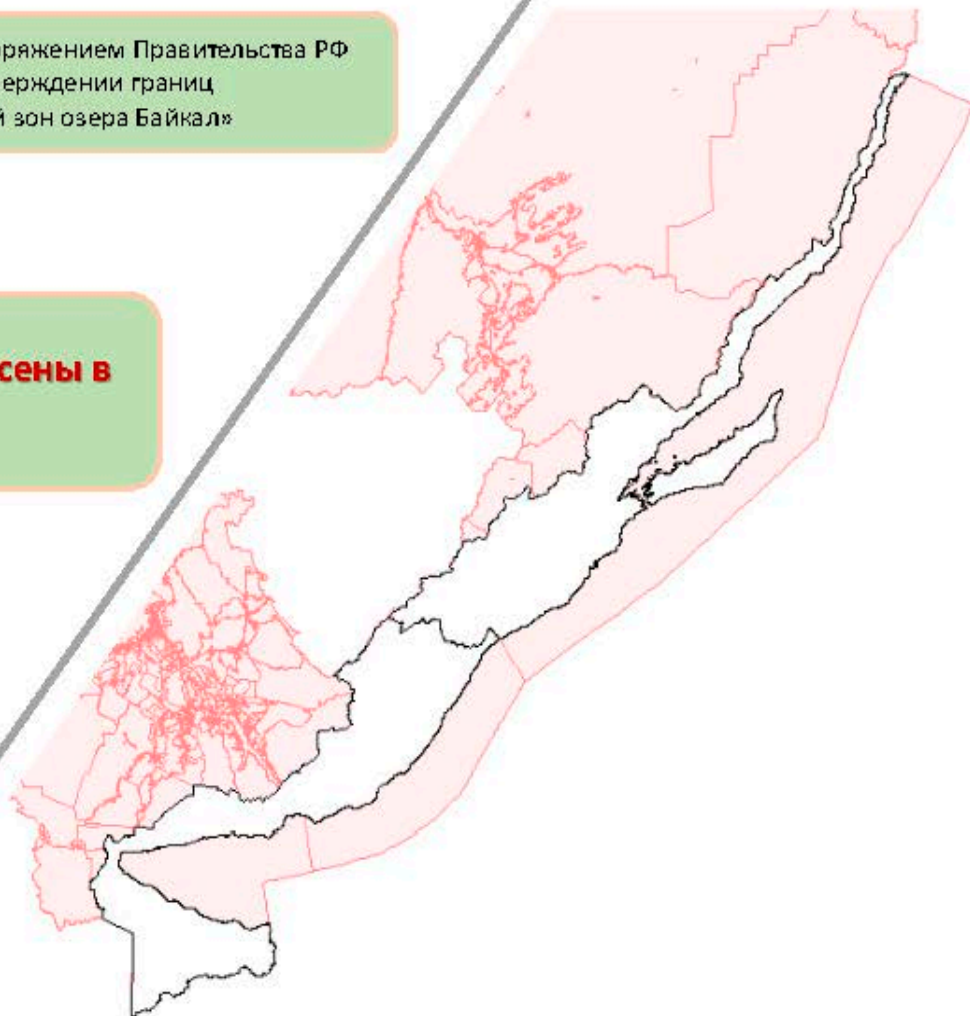
Водоохранная зона оз. Байкал

Граница ВОЗ утверждена Распоряжением Правительства РФ от 05.03.2015г. №368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал»

Сведения о границе ВОЗ внесены в ЕГРН 05.05.2016 г.

В Управлении Росреестра имеется (в ГФД ЗД) Землеустроительное дело по описанию границ объекта землеустройства – Зона с особыми условиями использования территории. Часть водоохранной зоны озера Байкал

- Иркутский обл., Качугский, Ольхонский р-ны. (2016г., инв. №200-О/35 от 31.03.2016г.)
- Иркутский обл., Иркутский, Слюдянский, Шелеховский р-ны. (2016г., инв. №200-О/36 от 31.03.2016г.)



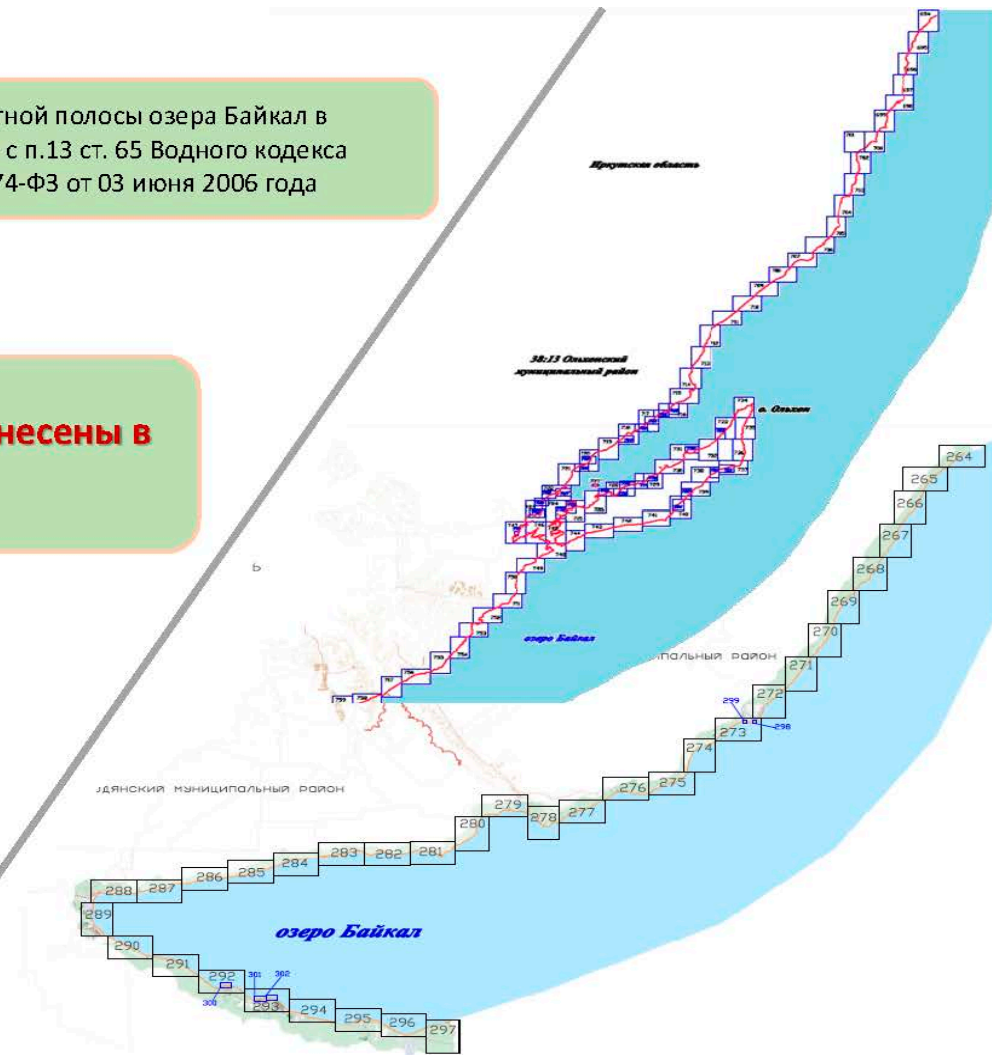
II. Обзор норм и систематизация

Прибрежная защитная полоса (ПЗП)

Ширина прибрежной защитной полосы озера Байкал в установлена в соответствии с п.13 ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации № 74-ФЗ от 03 июня 2006 года

Сведения о границе ПЗП внесены в ЕГРН 14.07.2016 г.

В Управлении Росреестра имеется (в ГФД ЗД) Землеустроительное дело по описанию границ объекта землеустройства – Зона с особыми условиями использования территории. Часть прибрежной защитной полосы озера Байкал. Иркутская область, Иркутский муниципальный район, Слюдянский муниципальный район, Ольхонский муниципальный район, озеро Байкал (2014г., инв. №200-О/55 от 22.06.2016г.)



II. Обзор норм и систематизация

Зоны с особыми условиями использования

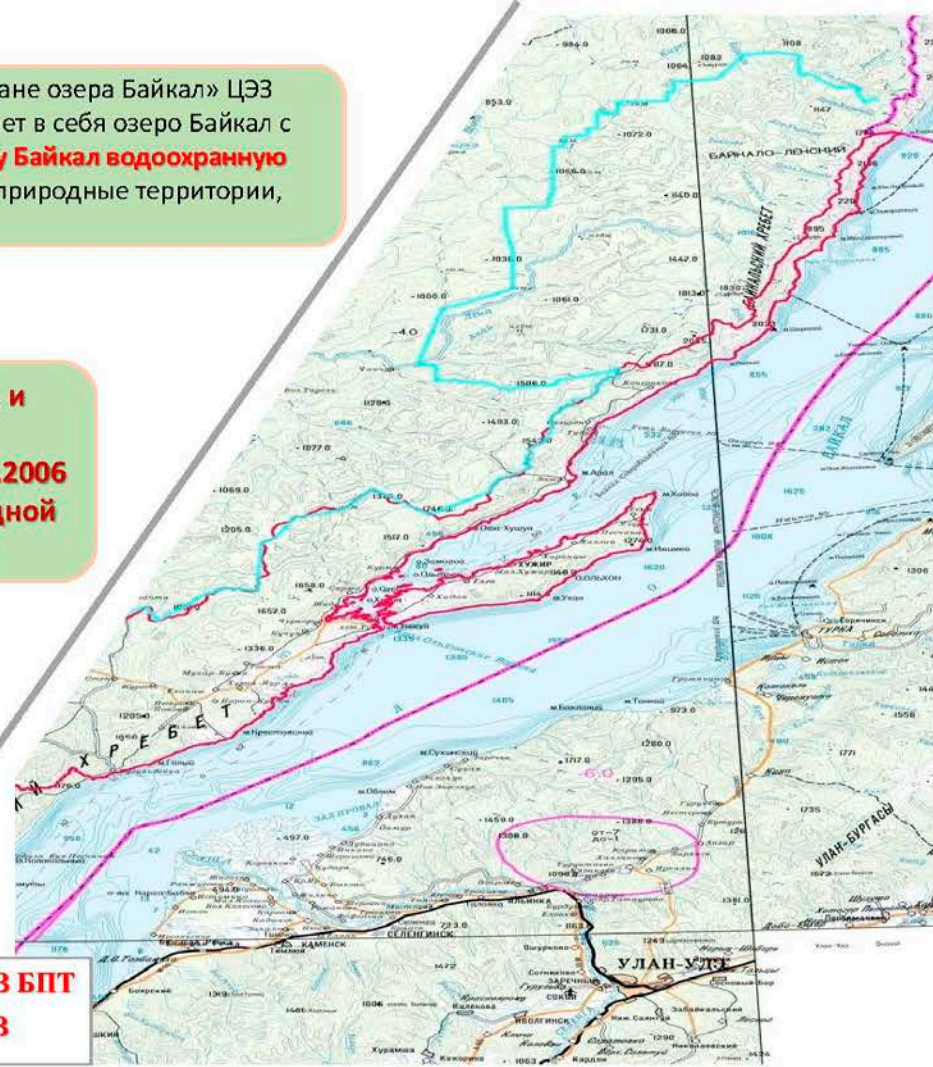
В соответствии с №94-ФЗ «Об охране озера Байкал» ЦЭЗ БПТ - территория, которая включает в себя озеро Байкал с островами, **прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону**, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал

Однако, границы ВОЗ внесенные в ЕГРН, и границы ЦЭЗ БПТ, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 №1641-р «О границах Байкальской природной территории», частично не совпадают

Таким образом, нормативно-правовыми актами РФ и ООН (ЮНЕСКО) предусмотрены три зоны с особыми условиями использования:

- Территория объекта всемирного наследия ЮНЕСКО;
- Байкальская природная территория;
- Территория, включенная в ВОЗ озера Байкал

 ЦЭЗ БПТ
 ВОЗ



II. Обзор норм и систематизация

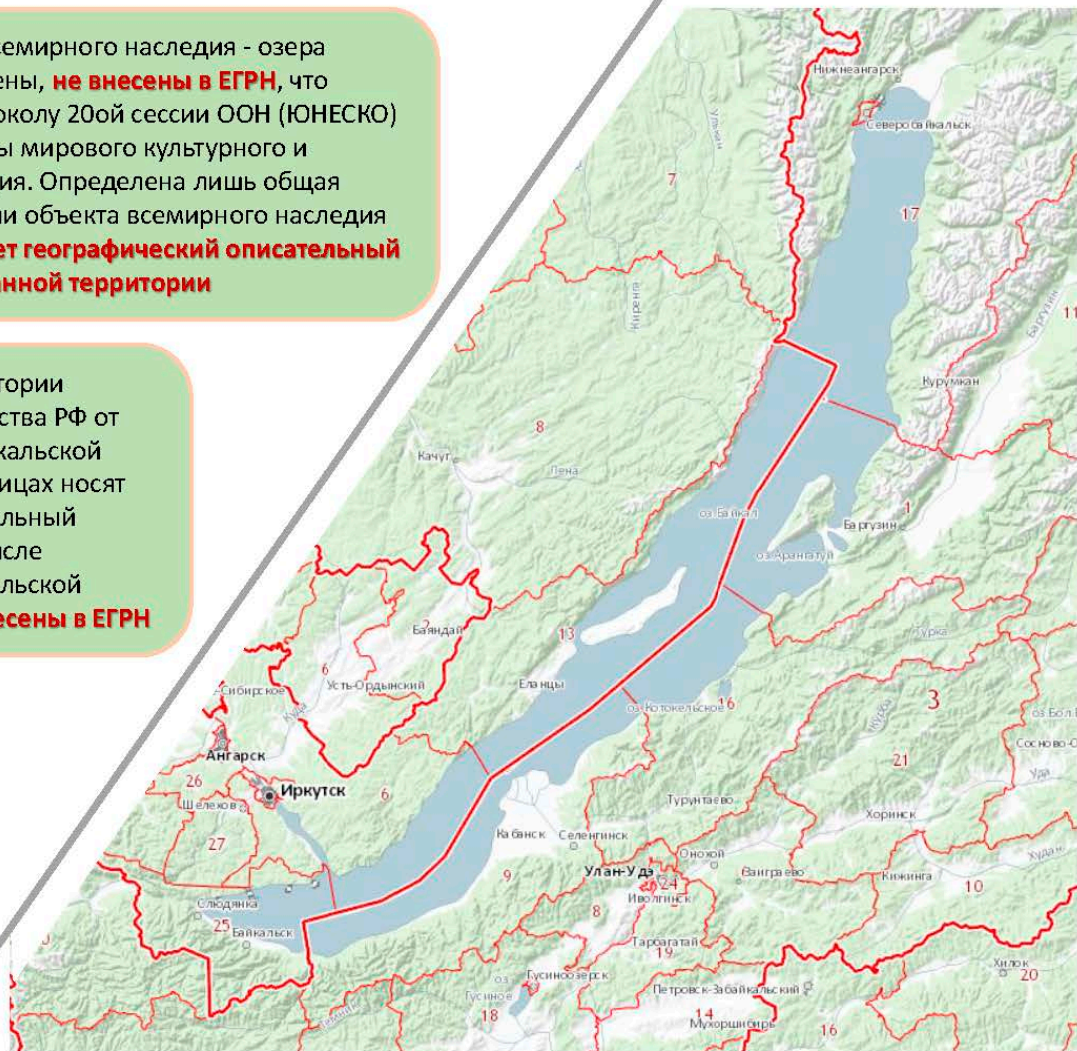
ЕГРН

Границы объекта всемирного наследия - озера Байкал не утверждены, **не внесены в ЕГРН**, что противоречит протоколу 20ой сессии ООН (ЮНЕСКО) по вопросам защиты мирового культурного и природного наследия. Определена лишь общая площадь территории объекта всемирного наследия ЮНЕСКО, **отсутствует географический описательный характер границ данной территории**

Границы Байкальской природной территории утверждены распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 г. № 1641-р «О границах Байкальской природной территории», данные о границах носят исключительно географический описательный характер, **сведения о границах**, в том числе Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (ЦЭЗ БПТ) **не внесены в ЕГРН**

Границы Водоохранной зоны (ВОЗ) озера Байкал утверждены распоряжением Правительства РФ от 05.03.2015 г. № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал», **внесены в ЕГРН 05.05.2016 г.**

Не установлено местоположение береговой линии (или границы водного объекта) – озера Байкал



III. Обзор запретительных мер

Байкальской природной территории

- **Режим БПТ** - введение института обязательной экологической экспертизы проектной документации строительства / реконструкции объектов капитального строительства (Градостроительный Кодекс РФ);
- **Режим ЦЭЗ БПТ** - более 40 запрещенных видов деятельности, включая строительство в том числе жилых домов (постановление Правительства РФ № 643);
- **Режим ВОЗ** - порядка 8 запрещенных видов деятельности (Водный Кодекс РФ, распоряжение Правительства РФ № 368-р);
- **Режим рыбоохранной зоны** (распоряжение Правительства РФ №368-р, ФЗ-166 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);
- **Режим сохранения лесов**, расположенных в водоохранных зонах (Лесной Кодекс РФ).

Наложение режима запрещенных видов деятельности ЦЭЗ и водоохранной зоны создает препятствия жизнедеятельности и традиционному укладу населения, проживающего на берегах озера Байкал, запрещена фактически вся хозяйственная деятельность на территории ЦЭЗ. Данные факторы препятствуют развитию региона в целом, **инвестиционная привлекательность территории отсутствует**

С последствиями запретительных мер столкнулись прибрежные муниципальные районы озера Байкал:

- ❑ **районы Иркутской области:**
Ольхонский, Иркутский, Слодянский
- ❑ **районы республики Бурятия:**
Кабанский, Северобайкальский, Баргузинский и Прибайкальский

Население прибрежных районов БПТ двух регионов РФ – **около 300 тыс. жителей**

Существующие ограничения на 200 километровую зону от берегов озера Байкальской природной территории – затрагивает **свыше 3-х млн. человек**

IV. Проблемы
правового
регулирувания и
правоприменения

Основной проблемой правового регулирования зон с особыми условиями использования Байкальской природной территории **является отсутствие данных о границах** БПТ, границах ЦЭЗ БПТ и береговой полосы (или границы) объекта всемирного наследия ЮНЕСКО - озеро Байкал, в **Едином Государственном Реестре Недвижимости (ЕГРН)**

Согласно ст. ст. 1, 7 ФЗ от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» связывают **возникновение ограничений** в использовании земельных участков, находящихся на территории зон с особыми условиями использования, только с момента внесения границ данных территорий в ЕГРН, т.е. с момента **когда можно точно определить местонахождение соответствующей зоны**

Конвенция ООН (ЮНЕСКО) «Об охране всемирного культурного и природного наследия» от 16.11.1972 г., признавая суверенитет каждой страны, **обязывает страну-участника** Конвенции, четко **определить границы объектов природного наследия ЮНЕСКО** согласно национальному законодательству.

Таким образом, Российская Федерация, **не внося сведения о границах** об объекте всемирного наследия ЮНЕСКО - озере Байкал **в ЕГРН, нарушает международные обязательства**, принятые в соответствии с Конвенцией ООН (ЮНЕСКО) «Об охране всемирного культурного и природного наследия» от 16.11.1972 г.

На территории Иркутской области **прокуратурой подано свыше 1 500 исков** к собственникам земельных участков в прибрежной зоне озера Байкал.

Часть исков направлена на запрет определенных видов хозяйственной деятельности, часть направлена на освобождение земельных участков от строений, строительство которых, по мнению прокуратуры, противоречит нормам постановления Правительства РФ от 30.08.2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне байкальской природной территории».

Очевидно, что **в отсутствие границы ЦЭЗ БПТ, внесенной в ЕГРН, поданные прокуратурой иски являются незаконными и необоснованными.**

V. Выводы и предложения
Гармонизация существующего законодательства

№1 Законодательное закрепление соотношения понятий «Объект природного наследия» и «Объект всемирного природного наследия ЮНЕСКО»

№2 Законодательное закрепление соотношения границ Центральной экологической зоны Байкальской природной территории и Объекта всемирного наследия ЮНЕСКО- озеро Байкал

№3 Внесение изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»:

Ввести институт частно-государственного партнерства в отношении развития и освоения территорий

Четко прописать запрещенные виды деятельности, давая возможность субъектам не прекращать хозяйственную деятельность, а продолжать ее с учетом четко описанных экологических норм и правил

Ввести институт преференций для субъектов, ведущих свою деятельность на соответствующей территории в соответствии со строгими нормами экологических правил. Данный институт повысит инвестиционную привлекательность региона.

Государство обязуется обеспечить инфраструктуру, необходимую для обеспечения охраны озера Байкал (строительство очистных сооружений, лабораторий и т.д.)

Субъект, ведущий деятельность на соответствующих территориях, обязуется неукоснительно соблюдать нормы экологического законодательства

№4 Отменить постановление Правительства РФ от 30.08.2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне байкальской природной территории», включив соответствующие нормы в Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», выведя тем самым охранительные нормы права из подзаконных нормативно- правовых актов в сферу федерального закона

V. Выводы и предложения

Создание специализированного учреждения управления БПТ *

№5 Создать специализированный государственный орган (учреждение) в целях осуществления централизованного управления, контроля и функционирования Байкальской природной территории

№6 Наделить такой орган (учреждение) полномочиями в сфере разработки и реализации комплексного территориального планирования Байкальской природной территории, контроля за соблюдением разработанного комплексного планирования

№7 Наделить такой орган (учреждение) полномочиями в сфере разработки и реализации схем территориального планирования, генпланов поселений и городских округов, градостроительного зонирования, разработки ПЗЗ и градостроительных регламентов, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры на Байкальской природной территории, выдачи разрешений на строительство/реконструкцию и ввод в эксплуатацию

№8 Наделить такой орган (учреждение) полномочиями по осуществлению контроля за субъектами, которые ведут деятельность на соответствующих территориях, за соблюдением экологических, градостроительных норм и правил

* Правовой механизм создания и функционирования специализированного централизованного органа (учреждения) управления Байкальской природной территории может быть заимствован в Федеральном законе от 30.10.2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральном законе от 03.07.2016 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Объекты
всемирного
наследия ЮНЕСКО
на территории
Российской
Федерации

- Формирование правовой защиты объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО требует:
- четкой фиксации правового статуса в национальном законодательстве РФ
 - внесения сведений об объектах всемирного природного наследия (сведений о границах зон с особыми условиями использования территории) в ЕГРН



Территории включенные в список всемирного природного наследия ЮНЕСКО

Спасибо за внимание!

Докладчик: Пуляевская Евгения Александровна

Директор ООО «Прибайкалье»