

Научная специальность

12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право»

УДК 349.6:341.01

РАМСАРСКАЯ КОНВЕНЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЭКОСИСТЕМЫ БАЙКАЛА

© Колобов Р. Ю., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Иркутск, Россия

Анализируется международно-правовой режим охраны уникальной части экосистемы Байкала – дельты р. Селенги. Нормативной основой этого режима является Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц. Рассмотрены причины включения дельты Селенги в Рамсарский список, указаны критерии, которым она соответствует. Детально проанализированы основные обязанности государств, вытекающие из участия в Конвенции. Особое внимание уделено трактовке разумного использования водно-болотного угодья, раскрытию его содержания в актах органов Рамсарской системы. Рассматриваются обязанности государств по наблюдению и мониторингу за водно-болотными угодьями. Важным элементом взаимодействия национального и международного регулирования является обязанность по созданию природных резерватов на рамсарских участках. Рассмотрена национальная нормативно-правовая база, закрепляющая статус государственного природного заказника федерального значения «Кабанский». Одной из позитивных черт Рамсарской конвенции является создание условий международного сотрудничества в области охраны водно-болотных угодий, что представляется особенно важным в свете возможного строительства гидротехнических сооружений на монгольской части р. Селенги. Раскрывается содержание некоторых внутренних документов Рамсарской системы (резолюции и рекомендации Конференции государств-участников), нечасто анализируемые в периодической печати. По результатам исследования формулируются перспективные направления использования системы Рамсарской конвенции для усиления режима правовой охраны оз. Байкал.

Ключевые слова: оз. Байкал, Селенга, международное право.

Озеро Байкал является уникальным природным объектом, включенным в Список всемирного наследия сразу по четырем природным критериям [4, с. 35]. На протяжении многих лет экологическое состояние озера вызывает озабоченность мирового сообщества. Отходы, накопленные за десятилетия деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината; продолжающееся развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа; не имеющие четких перспектив решения проблемы строительства очистных сооружений в поселениях, расположенных в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, – вот далеко не полный перечень вызовов, с которыми сталкивается Байкал сегодня. На уровне нормативно-правового регулирования режим правовой охраны Байкала распадается на два уровня: национальный и международный. Первый представлен комплексом нормативных актов, центральное значение среди которых имеет Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [9]. Второй уровень в силу ряда причин сильно фрагментирован, и на теку-

щий момент специальных международных договоров, посвященных исключительно правовой охране оз. Байкал, не существует. На сегодняшний день мы можем говорить о системе международных договоров, которые регулируют различные аспекты правовой охраны экосистемы озера и ее частей. В 2020 г. группа иркутских ученых начала реализовывать проект построения концепции международно-правовой охраны оз. Байкал, поддержанный Российским фондом фундаментальных исследований в рамках проекта 20-011-00618 А. Первичные задачи этого проекта состоят в анализе действующих международных договоров, закрепляющих режим охраны как оз. Байкал в целом, так и отдельных составляющих байкальской экосистемы.

В настоящей статье речь пойдет о международно-правовой охране, предоставляемой важнейшему элементу экосистемы Байкала – дельте р. Селенги. В исследованиях естественно-научного характера всегда подчеркивается особая значимость дельты, поскольку она служит своеобразным фильтром воды, поступающей в Байкал из Селенги [3]. Не менее важным является и то обстоятельство, что дельта поддерживает

существование более двадцати тысяч водоплавающих птиц. Основу правовой охраны дельты р. Селенги на международном уровне составляет Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, заключенная в Рамсаре (Иран) в 1971 г. (далее – Рамсарская конвенция)¹.

Рамсарская конвенция имеет во многом уникальный характер, будучи одной из первых универсальных конвенций, посвященных достаточно специфичному объекту защиты – водно-болотным угодьям. Как отмечается в профильной литературе, болота традиционно рассматривались как опасные места, населенные, по народным преданиям, разными проявлениями «нечистой силы». В современном мире признается особое значение водно-болотных угодий как в гидрологическом отношении, так и в обеспечении поддержания биологического разнообразия. Международно-правовое регулирование вопроса охраны водно-болотных угодий и водоплавающих птиц прошло определенную эволюцию от проекта MAR² до принятия Рамсарской конвенции в 1971 г. Первой страной – участницей Конвенции стала Австралия в мае 1974 г., со сдачей седьмой ратификационной грамоты Грецией Конвенция вступила в силу в соответствии со ст. 10 [16, р. 63].

Анализ как Конвенции в целом, так и ее применимости к дельте р. Селенги должен начинаться с двух ключевых понятий, употребленных в самом наименовании конвенции – «водно-болотные угодья» и «водоплавающие птицы». Первое понятие определяется в статье первой Конвенции, указывающей, что водно-болотные угодья представляют собой районы болот, фенос, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Как отмечал Генеральный секретарь Бюро Рамсарской конвенции Д. Навид, Конвенция использует широкое определение водно-болотного угодья, поскольку вторая ее статья позволяет при определении угодий, подлежащих включению в Список водно-болотных угодий международного значения (далее – Рамсарский список), включать в их состав также прибрежные речные и морские

зоны, смежные с водно-болотными угодьями, и острова или морские водоемы с глубиной более шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий, особенно там, где они важны в качестве местобитания водоплавающих птиц [13, р. 1004]. По изначальному замыслу авторов Конвенции, фактором, объединяющим эти различные виды водоемов, является обстоятельство, указанное в самом названии Конвенции, – их важность как местобитания водоплавающих птиц [12, р. 62]³. В ходе дальнейшей работы над текстом Конвенции разработчики пришли к выводу о необходимости более широкого взгляда на водно-болотные угодья, не связанного только с необходимостью охраны водоплавающих птиц, поскольку для развивающихся стран эта задача вряд ли являлась бы приоритетной [8, с. 105; 12, с. 62]. В итоге возобладал более широкий подход к определению водно-болотных угодий, который получил отражение и в Рамсарской конвенции, и в документах, принимаемых органами, образованными в соответствии с ее положениями. Акты органов Рамсарской конвенции устанавливают многоступенчатую классификацию возможных водно-болотных угодий, объединяющую более тридцати их возможных разновидностей.

Отбор угодий в целях включения в Список водно-болотных угодий международного значения происходит на основании экологических, ботанических, зоологических, лимнологических или гидрологических критериев. Критерии для включения участка в Рамсарский список сформулированы на седьмой и девятой сессиях Конференции стран – участниц Рамсарской конвенции (далее – Конференция) и детально раскрыты в документе под названием «Стратегическая схема и указания по дальнейшему развитию Списка водно-болотных угодий международного значения» (прежде всего, приложениях D и E ко второму приложению к резолюции XI. 8 Конференции⁴). Действующие критерии организованы в две группы. В первой группе (группа А) один критерий – водно-болотное угодье представляет собой эталонный, редкий или уникальный вид угодья. Вторая группа критериев (группа Б) включает в себя восемь критериев, организованных в подгруппы: по видам и экологическим сообществам, по водоплавающим птицам (waterbirds), по рыбам, по другим таксонам (зависимым от водно-болотных угодий).

¹ Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц, 2 февраля 1971 г. Рамсар // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. М. 1979. С. 462–466.

² Международная программа по охране и управлению водно-болотными угодьями, инициированная МСОП в 1960 г. [15]

³ Как отмечает этот же автор, именно усилиями различных орнитологических объединений был разработан и принят текст Рамсарской конвенции.

⁴ Все «внутренние» документы Рамсарской системы (резолюции, рекомендации и др.) доступны на сайте ramsar.org.

Дельта р. Селенги была включена в Рамсарский список 13 сентября 1994 г.¹ При определении ее международного значения были использованы действовавшие на тот момент формулировки и группировки критериев, установленные Рекомендацией Конференции № 4.2. Во-первых, водно-болотное угодье является примером особенного типа угодий, редкого или необычного в соответствующем биогеографическом регионе (критерий 1-d, он указан в информационном листе по р. Селенге как основной²). Во-вторых, угодье поддерживает существование значительного количества редких, уязвимых или находящихся под угрозой исчезновения видов растений или животных, или значительное количество особей одного или нескольких таких видов (критерий 2-a). В-третьих, дельта Селенги регулярно поддерживает существование более двадцати тысяч водоплавающих птиц. Как отмечается в информационном листе, представленном Российской Федерацией, количество утиных колеблется в зависимости от года от двадцати до ста тридцати восьми тысяч. Таким образом, дельта р. Селенги обладает выдающимися характеристиками, позволившими внести этот участок в Рамсарский список.

Водоплавающие птицы определяются п. 2 ст. 1 Рамсарской конвенции достаточно лаконично. Под ними понимаются птицы, экологически связанные с водно-болотными угодьями. Приложение G ко второму приложению к резолюции 11.8 Конференции указывает, что понятие «водные птицы» (waterbirds) в целях Конвенции и цитируемой резолюции используется как синоним водоплавающих птиц (waterfowl)³.

Участие в Рамсарской конвенции накладывает на государство ряд обязательств и создает механизмы содействия охране водно-болотных угодий, усиливающие правовой режим сохранения уникальной экосистемы дельты р. Селенги и оз. Байкал в целом.

Первая и основная обязанность стран – участниц Рамсарской конвенции закреплена в п. 1 ст. 3. Государства определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать *охране* водно-болотных угодий, включенных в Список, а также, насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории. Как отмечается в литературе, посвященной

истории принятия Рамсарской конвенции, реализация концепции разумного потребления была передовой идеей в 1971 г., поскольку общее понятие устойчивого использования появилось лишь в 1980 г. во Всемирной стратегии охраны природы [16, с. 47]. В литературе отмечалось, что имеют право на существование сомнения относительно удачности употребления столь размытого термина «разумное использование» в тексте международного договора, которые порождают дискуссию о существовании такого обязательства (принимая во внимание, что государства не должны обеспечить разумное использование, они должны «способствовать... насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории» [15, с. 417; 11, § 5]). Вместе с тем нельзя не отметить, что текст международного договора всегда представляет собой компромисс между различными группами интересов и должен учитывать в том числе неготовность многих государств принимать на себя четко сформулированные обязанности. По этим причинам, возможно, подход, используемый Рамсарской конвенцией, является удачным. В тексте Конвенции получают закрепление общие обязанности государств, а детальное их содержание раскрывается в актах различных конвенционных органов. Так, в Рамсарской системе охраны водно-болотных угодий понятие разумного использования получило развернутую трактовку. Первое подробное определение было дано Рекомендацией 3.3 Третьей сессии Конференции в 1987 в г. Регина. Конференция отметила необходимость разработки этого понятия и предложила следующее определение: «разумное использование (use) представляет собой устойчивую эксплуатацию (utilization) на благо человечества способом, совместимым с поддержанием естественных свойств экосистемы». На Пятой сессии Конференции было принято решение о создании Научно-технического совета и о поручении ему разработки руководства по разумному использованию водно-болотных угодий. Переработанное определение разумного использования водно-болотных угодий содержится в приложении А к Резолюции 9.1. Оно приводит анализируемое понятие в соответствие с концепцией экосистемного подхода и устойчивого развития в трактовках Конвенции о биологическом разнообразии⁴ и определения устойчивого развития Комиссией Брунтланд: «Разумное использование водно-болотных угодий представляет собой поддержа-

¹ Всего в Российской Федерации 35 водно-болотных угодий международного значения, среди которых оз. Чаны, Кандашский залив, оз. Ханка и др.

² URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/RU682RIS.pdf> (дата обращения: 30.01.2020).

³ В дельте Селенги обитают такие мигрирующие водоплавающие виды птиц, как орлан-белохвост, серый гусь, красноголовый нырок и др.

⁴ Конвенция о биологическом разнообразии : заключена в г. Рио-де-Жанейро 5 мая 1992 г. // Собр. законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

ние их экологического характера, достигаемое посредством применения экосистемного подхода в контексте устойчивого развития». Общее понятие экологического характера включает в себя совокупность компонентов, процессов и выгод (услуг) экосистем, которые характеризуют водно-болотное угодье в конкретный момент времени. Для развития принципа разумного использования Рамсарской системой разработаны руководства по отдельным аспектам охраны и использования водно-болотных угодий, представляющие собой свод передовых научных и управленческих практик. В контексте управления водно-болотными угодьями интерес представляет восемнадцатый справочник (Handbook) «Управление водно-болотными угодьями». Он основан на различных резолюциях Конференции, центральной из которых по этому вопросу на сегодняшний день является Резолюция № 8.14, определяющая как процесс планирования, так и содержание плана управления рамсарским угодьем. Такой план представляет собой, прежде всего, технический документ (что не препятствует при необходимости облечь его в форму правового акта (п. 8)). Требования к составлению планов весьма разумны. Так, в анализируемой резолюции закрепляется требование соразмерности масштабов процессов планирования и масштабов самого угодья. Многим небольшим угодьям не требуется развернутый план управления (разработка которого потребует привлечения значительных ресурсов), а угодьям, состоящим из нескольких участков, может потребоваться составление нескольких планов (п. 12). В контексте рассматриваемой проблематики международно-правовой охраны дельты р. Селенги важно требование системности при планировании управления угодьем (п. 13). Необходимо принимать во внимание влияние внешних по отношению к угодью природных и антропогенных факторов, поскольку они могут оказывать существенное влияние на угодье. На состояние дельты Селенги оказывают влияние, прежде всего, бытовые и промышленные стоки в реку¹. В перспективе серьезное влияние на дельту окажет строительство гидротехнических сооружений на р. Селенге [1; 2; 10]. Достоинствами Рамсарской системы планирования является четкое определение ее функций, которым посвящается отдельный (четвертый) раздел рассматриваемой резолюции. К числу наиболее важных относятся: опре-

деление целей управления угодьем; определение факторов, влияющих (реально или потенциально) на состояние угодья; определение требований к мониторингу состояния угодья; определение источников ресурсов и финансирования для реализации плана. Немаловажными являются функции разрешения конфликтов (третья функция) и обеспечения коммуникации между всеми заинтересованными сторонами (восьмая функция). Процесс составления плана может выступать средством разрешения конфликтов интересов, а также вовлечения широкого круга субъектов в проблематику охраны угодья.

Структура плана, согласно внутренним рамсарским документам, включает *преамбулу*, выражающую политику в отношении угодья, а также приверженность принципам Рамсарской системы. *Описательная часть* представляет характеристики угодья, в особенности те, которые обуславливают его международное значение. Естественно, что эта часть подвержена изменениям и должна обновляться по мере необходимости. *Оценочная часть* содержит анализ важных для планирования характеристик, к которым относятся, прежде всего, экологические (места обитания, виды и естественные процессы). Наряду с экологическими оценке подлежат социально-экономические и иные факторы. *Цели* планирования описываются в самостоятельной части так, чтобы они были измеримыми и достижимыми. Завершающая часть плана управления согласно рамсарским рекомендациям составляет *план действий*. В нем указываются сроки осуществления действий, место их осуществления, определение действующих субъектов, приоритеты в осуществлении действий, а также указание на стоимость выполняемых действий. При этом особое внимание (п. 166–168 Резолюции 8.14) уделяется развитию туризма и рекреационной деятельности. Резолюция предусматривает презумпцию позитивных эффектов от посещения угодий и предоставления инфраструктуры для посетителей.

В контексте международно-правового режима охраны дельты р. Селенги рассмотренная обязанность способствования охране водно-болотных угодий сыграла не последнюю роль при решении вопроса о добыче природного газа в районе дельты, непосредственно примыкающем к рамсарскому участку в конце девяностых – начале двухтысячных годов. На это обстоятельство обращала внимание мониторинговая миссия МСОП/ЮНЕСКО, посетившая Байкал в 2001 г.: «Важная рамсарская территория находится поблизости планируемых участков бурения. Для промышленной разработки будет необходимо значительное строительство, вклю-

¹ По данным исследования, опубликованного в эколого-географическом атласе «Селенга-Байкал» [10], к числу источников загрязнения относятся г. Улан-Батор, горно-обогатительный комбинат «Эрденет», г. Улан-Удэ и др. [Электронный ресурс]. URL: <https://tauga.info/146348> (дата обращения: 30.01.2020).

чая трубопроводы. Совершенно неясны меры, которые необходимо будет предпринять в случае разливов (особенно, если окажется неверным предположение об отсутствии компонентов нефти на участке)...»¹.

Следующая важная обязанность, закрепляемая Рамсарской конвенцией, содержится в пункте втором ст. 3. Государство, на территории которого находится угодье, должно обеспечить оперативное получение информации об изменении (или возможном изменении) его экологического состояния в результате вмешательства человека. Информация о таком изменении должна без промедления предоставляться в Бюро Конвенции. Базовое понятие мониторинга дано в резолюции 8.6 Конференции. В соответствии с предложенным определением мониторинг водно-болотных угодий представляет собой сбор конкретной информации для целей управления в ответ на гипотезы, построенные на основе проведения оценки, и использование результатов мониторинга в целях осуществления управления. Резолюция специально подчеркивает, что в тех случаях, когда данные собираются не в целях проверки гипотез, полученных в результате проведения оценки, используется термин «наблюдение» в соответствии с положениями Резолюции 6.1. Ее пункт 2.10.1 указывает, что отличие мониторинга от общего наблюдения состоит в наличии специальной причины и метода сбора определенных данных или информации. Мониторинг составляет часть плана управления угодьем и является основой для регулярного обновления плана управления. Вместе с тем, при отсутствии плана управления, возможно принятие самостоятельной программы мониторинга. Достоинством системы Рамсарской конвенции является установление общей схемы разработки программы мониторинга водно-болотного угодья, утвержденной приложением к Резолюции 6.1. Процесс мониторинга начинается четким формулированием проблемы, которая предопределяет постановку целей мониторинга. Эти цели должны быть основой для сбора информации, отличаться достижимостью в разумный период времени. Постановка цели предопределяется гипотезой, проверяемой посредством сбора данных. Осуществление мониторинга требует определения методов и показателей, адекватных проблеме, способных выявить наличие изменений и их существенность, причину изменений в состоянии наблюдаемого параметра. Следующим шагом внедрения программы мониторинга является оценка реализуемости проекта и с позиций ор-

ганизационных и финансовых возможностей. Целесообразным является запуск пилотного проекта мониторинга, в рамках которого будут проведены тестирование и настройка методов и специального оборудования. Центральным этапом мониторинга является отбор образцов и их последующий анализ. Завершает процедуру мониторинга опубликование результатов.

В связи с рассматриваемой обязанностью нельзя не упомянуть специфический механизм реагирования рамсарской системы на существенные изменения (или угрозы таких изменений) в экологическом состоянии водно-болотных угодий. Речь идет о Списке рамсарских угодий, где в результате технологического развития, загрязнения или иного вмешательства человека произошли, происходят или могут произойти изменения экологического характера. Начало формированию этого списка было положено Рекомендацией № 4.8 (принятой на Конференции в Монтре), а отдельные особенности его ведения сформулированы в Резолюции № 5.4. Указанная резолюция определила, что этот перечень впредь будет именоваться «Протокол Монтре» (Montreux Record). Цель включения угодий в Протокол Монтре состоит в определении приоритетных угодий для привлечения международного и национального внимания к вопросам их сохранения, проведения процедуры мониторинга и распределения ресурсов. Основанием включения угодья в Протокол (как и следует из его наименования) являются наличные или потенциальные изменения экологического характера, вызванные деятельностью человека. Включение в Протокол Монтре не является санкцией и само по себе не должно восприниматься как выражение негативного отношения к политике государства. Тем более что такое включение возможно только с согласия государства, на территории которого находятся соответствующие угодья. Зарубежные исследования, посвященные эффективности протокола Монтре, показывают, что этот инструмент обладает значительным нереализованным потенциалом. Так, на 2018 г. два процента водно-болотных угодий (от всего Рамсарского списка), находящиеся в шестнадцати процентах стран-участниц были включены в протокол Монтре. При буквальной интерпретации это означает, что девяносто восьми процентам угодий не угрожают изменения экологического характера, вызванные деятельностью человека, и восемьдесят четыре процента стран не знают этих проблем, что явно не соответствует действительности [14, р. 121]. Несмотря на эту справедливую критику, на сегодняшний момент приходится признать, что Протокол

¹ URL: <https://whc.unesco.org/document/134030> (дата обращения: 30.01.2020).

Монте является единственным специальным международно-правовым средством привлечения финансирования, а также научного и общественного внимания к проблемам конкретных водно-болотных угодий.

Следующее положение Рамсарской конвенции, значительно усиливающее режим охраны водно-болотных угодий, содержится в ее ст. 4. Это положение предписывает государствам-участникам способствовать охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц посредством создания природных резерватов на водно-болотных угодьях (независимо от нахождения их в Рамсарском списке), а также обеспечения надлежащего надзора за ними. Применительно к рассматриваемому вопросу о дельте р. Селенги, можно констатировать соблюдение указанного требования, поскольку на территории дельты расположен федеральный государственный заказник «Кабанский». В Положении о Кабанском заказнике¹ отдельно отмечается, что одной из целей его образования является «выполнение условий международной конвенции “О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц” от 2 февраля 1971 г.» (п. 1). Задачи, возлагаемые на заказник, коррелируют с основными обязанностями государств по Рамсарской конвенции: обеспечение охраны диких зверей и птиц, экологически связанных с водно-болотными угодьями; сохранение запасов рыб и иных водных биоресурсов реки Селенги; улучшение условий обитания диких животных; охрана редких и исчезающих растений и мест их произрастания.

Режим государственного заказника федерального значения предполагает возможность установления достаточно серьезных ограничений осуществления деятельности человека на соответствующей территории (п. 15–19), среди которых ограничение охоты и вылова рыбы, ограничение свободного нахождения граждан на территории заказника, использование ядохимикатов и др.

Особый интерес для настоящего исследования представляет обязанность, формулируемая в ст. 5. Государства – участники Рамсарской конвенции берут на себя обязательства консультироваться друг с другом по поводу выполнения обязательств Конвенции. Причем положения этой статьи специально покрывают и те ситуации, когда водно-болотное угодье расположено на территории одной страны, но водная систе-

ма, к которой принадлежит угодье, входит в состав территории более чем одного государства-участника. Как известно, р. Селенга протекает по территории двух стран – России и Монголии. Рамсарская конвенция вступила в силу для Монголии 8 апреля 1998 г., и, поскольку оба государства являются участниками этого международного договора, то его механизмы могут служить действенными инструментами для построения международного сотрудничества двух стран по вопросам охраны дельты р. Селенги. В рамках Рамсарской системы принято значительное количество документов, касающихся развития и поощрения межгосударственного взаимодействия.

Программные цели международного сотрудничества по вопросам охраны водно-болотных угодий традиционно формулируются в стратегических планах. В третьем стратегическом плане Рамсарской конвенции на 2009–2015 гг. третья цель была посвящена международному сотрудничеству: «...совершенствовать систему охраны и разумного использования водно-болотных угодий при помощи эффективного международного сотрудничества, в том числе посредством активного применения Указаний по международному сотрудничеству». Для реализации этой цели третий план предусмотрел ряд действий (стратегий): осуществление деятельности в соответствии с международными и региональными соглашениями по окружающей среде и межправительственными организациями; поддержка региональных договоренностей в рамках Конвенции; поощрение международной помощи для поддержки деятельности по сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий; обмен информацией и опытом; поощрение инвентаризации и сотрудничества для управления общими водно-болотными угодьями и гидрологическими бассейнами. Описывая состояние международного сотрудничества к 2015 г. в следующем, четвертом стратегическом плане (2016–2024 гг.), Конференция отмечает, что к 2015 г. создано 15 региональных инициатив, 68 % стран-участниц принимали участие в развитии и реализации региональных инициатив в рамках Конвенции, 35 % стран-участниц установили связи в рамках международного сотрудничества, 33 % стран-участниц наладили совместное управление по общим водно-болотным системам. В действующем на настоящий момент четвертом Стратегическом плане, утвержденном резолюцией 12.2 Конференции, сформулированы четыре цели Рамсарской системы, включающие в себя 19 задач. В контексте рассматриваемой проблематики международного сотрудничества в рамках четвертой цели

¹ Положение о государственном природном заказнике федерального значения «Кабанский»: утв. приказом МПР РФ от 13 ноября 2007 г. № 294) (официально документ не опубликован) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система..

выделяется задача № 18 «улучшение международного сотрудничества». Инструментами ее достижения являются региональные инициативы, многосторонние и двусторонние соглашения, меморандумы о взаимопонимании.

Ключевым документом в этой сфере является Резолюция 7.19, принятая на Седьмой сессии Конференции, утверждающая Указания по международному сотрудничеству. В своих общих положениях указания закрепляют необходимость гармонизировать процесс имплементации ст. 5 Рамсарской конвенции с обязательствами, вытекающими из других соглашений по международным водотокам. В целях настоящего исследования важность представляют положения § 2.1.2 (трансграничные (международные) речные бассейны). В руководстве отмечается необходимость выявления водно-болотных угодий, которые связаны с трансграничными речными бассейнами и формирования комиссий по управлению такими трансграничными бассейнами. В контексте проводимого исследования необходимо отметить, что сотрудничество России и Монголии по рассматриваемым вопросам оформлено как нормативно, так и институционально. Так, между нашими странами заключены как общее соглашение в области охраны окружающей среды,¹ так и специальное в области охраны и использования трансграничных вод². Институционально сотрудничество осуществляется в форме ежегодных совещаний уполномоченных³.

Самостоятельное направление сотрудничества в рамках реализации ст. 5 Рамсарской конвенции представляет собой взаимодействие со структурами иных международных договоров и международными организациями природоохранной направленности. В Указаниях по международному сотрудничеству отмечается уникальный позитивный накопленный опыт взаимодействия такого рода – как с международными организациями (Международный союз по охране природы, Всемирный фонд дикой природы, Wetlands International и др), так и с международными договорами (Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция по

сохранению мигрирующих видов животных, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия и др.). Формируя рекомендации в этой сфере, Указания по международному сотрудничеству закрепляют необходимость обеспечить гармонизацию имплементации этих конвенций, что обеспечит целостный подход к выполнению международных обязательств по сотрудничеству между странами.

Еще один вопрос, отражаемый в указаниях по международному сотрудничеству и получивший особое звучание в отношении охраны дельты р. Селенги, касается обеспечения адекватного учета вопроса о сохранении водно-болотных угодий в секторальных стратегиях и программах развития. В особенности это касается ответственности международных организаций, оказывающих помощь развивающимся странам (п. 41–42): «деятельность в области сельского хозяйства, рыболовства, водопользования, лесопользования, транспорта и производства энергии может потенциально оказывать влияние на водно-болотные угодья, и крайне важным является соответствие стратегий и политики, регулирующих распределение финансовых ресурсов на создание таких проектов, принципу разумного использования водно-болотных угодий». Как отмечено, одной из серьезных проблем, угрожающих экологическому состоянию оз. Байкал в целом и дельте р. Селенги в частности, является проект по строительству гидроэлектростанций на р. Селенге и ее притоках [5, с. 263; 6; 7]. Проект поддерживается структурами Всемирного банка⁴, обеспечивающими разработку различного рода проектной и иной необходимой документации. На протяжении достаточно долгого времени продолжался напряженный процесс подготовки технического задания (далее – ТЗ) для проведения Региональной экологической оценки (РЭО) этих проектов. На текущий момент этот документ является сформированным⁵, и можно отметить, что отдельные вопросы охраны дельты Селенги и ее международно-правового режима получили отражение в этом документе. В ТЗ на проведение РЭО отмечается особая значимость Селенги, поскольку она формирует около половины стока в оз. Байкал. В этой связи район исследования РЭО включает в себя верховья и низовья всего бассейна р. Селенги, включая оз. Байкал, в особенности такие чувствительные территории, как устье и дельта р. Селенги ... (п. 41).

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 г. // Бюл. междунар. договоров. 1994. № 9. С. 49–52.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 г. // Бюл. междунар. договоров. 2017. № 1. С. 32–35.

³ Вопросы нормативного и институционального оформления российско-монгольского сотрудничества по вопросам охраны и использования трансграничных вод станут предметом самостоятельной публикации в рамках реализуемого проекта по построению концепции международно-правовой охраны озера Байкал.

⁴ Основная задача организаций группы Всемирного банка заключается как раз в осуществлении мероприятий по поддержке экономик развивающихся стран.

⁵ URL: https://drive.google.com/file/d/1G_VFqbx6Xky_1tJtsTACpBGEOvanEU8K/view (дата обращения: 30.01.2020).

В дальнейшем вопросы анализа различных аспектов влияния создания гидротехнических сооружений на Селенге фигурируют в разных разделах РЭО. Например, в части оценки влияния строительства на фауну, в задании отмечается необходимость составления перечня видов, которые могут быть затронуты проектной деятельностью. Особое внимание должно быть уделено потенциальному воздействию на популяции птиц в дельте р. Селенги, где возможные изменения в режиме стока могут иметь существенные последствия (п. 103). При оценке водных экосистем также особое внимание должно быть уделено потенциальному воздействию на популяции водных биот и их распределению в дельте Селенги (п. 107). Отдельно отмечается уникальный характер биоразнообразия дельты р. Селенги как участка Рамсарской конвенции и необходимость особого освещения этого вопроса в отчете (п. 110). Не остались без внимания и водно-болотные угодья, расположенные на территории Монголии, которые также могут быть подвержены изменениям в результате строительства. Разумеется, что говорить об учете особого значения уникальной экосистемы дельты р. Селенги можно будет после окончательного оформления результатов РЭО и учета мнения российской части рабочей группы¹.

К рассмотренной обязанности международного сотрудничества тесно примыкают два положения Рамсарской конвенции, закрепленные в ст. 4. Речь идет о поощрении исследований и обмена данными и публикациями, относящимися к водно-болотным угодьям, их флоре и фауне (п. 3 ст. 4) и необходимости подготовки компетентных специалистов для исследования, надзора и управления водно-болотными угодьями (п. 5 ст. 4).

Проблема обмена информацией и данными о водно-болотных угодьях получила специальное отражение в Резолюции 10.14 Конференции, утвердившей общую схему информационного сотрудничества в целях Рамсарской конвенции. Конференция подтвердила, что доступ к качественной, актуальной информации, включая практические рекомендации, является ключевым элементом при принятии решений по управлению водно-болотными угодьями в соответствии с принципами разумного использования. В этих целях функционирует информационная служба по рамсарским угодьям (Ramsar Sites Information Service – RSIS). Эта система включает в себя сведения о всех рам-

сарских угодьях, доступные в сети Интернет, и представляет собой весьма содержательный ресурс, включающий информацию различного характера о рамсарских угодьях.

Отдельное внимание уделяется кадровым вопросам. В части подготовки специалистов, обеспечивающих выполнение различных положений Рамсарской конвенции, в Указаниях по международному сотрудничеству отмечаются разные средства в области обеспечения подготовки специалистов (§ 2.4.2). В числе успехов в этом направлении отмечается подготовленный Бюро Рамсарской конвенции каталог возможностей для профессиональной подготовки.

Таким образом, положения Рамсарской конвенции обеспечивают международно-правовую охрану одного из важнейших элементов экосистемы оз. Байкал – дельты р. Селенги. В рамках Рамсарской системы разработаны разнообразные нормативные и организационные средства. Подводя итог проведенному исследованию, необходимо выделить следующие перспективные направления использования инструментов Рамсарской конвенции для усиления правовой охраны байкальской экосистемы.

Во-первых, возможно принятие плана управления в соответствии со стандартами, установленными резолюциями и рекомендациями Конвенции. По данным сайта Рамсарской конвенции, на настоящий момент планы управления утверждены в трех водно-болотных угодьях России². Принятие плана управления рамсарским угодьем позволит формализовать управленческие процедуры и внедрить передовые мировые практики управления.

Во-вторых, при проведении различных видов экологической оценки (в том числе резонансных проектов, о которых шла речь в статье) необходимо использовать наработки органов Рамсарской системы, консолидированные в шестнадцатом руководстве по экологической оценке³.

В-третьих, усиление международно-правового режима охраны экосистемы Байкала может достигаться за счет включения в Рамсарский список дополнительных водно-болотных угодий, находящихся на территории ЦЭЗ. На текущий момент в перспективном списке на включение в Рамсарский список находятся устья рек Верхняя Ангара и Кичера. Появление нового рамсарского угодья усилит режим международно-правовой охраны экосистемы Байкала.

¹ В рамках системы Рамсарской конвенции утвержден документ, специально посвященный вопросам экологической оценки – Handbook 16, Impact assessment [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-16.pdf>.

² К ним относятся Торейские озера, дельта Волги, Остров Каргинский (Берингово море) [Электронный ресурс]. URL: https://rsis.ramsar.org/ris-search/?f%5B0%5D=regionCountry_en_ss%3ARussian%20Federation&f%5B1%5D=managementPlanAvailable_i%3A-1&pagetab=1 (дата обращения: 30.01.2020).

³ URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-16.pdf> (дата обращения: 30.01.2020).

В-четвертых, при неблагоприятном развитии ситуации со строительством гидротехнических сооружений на монгольской части р. Селенги, инструментом привлечения внимания мирового сообщества и общественности является включение дельты Селенги в «Список рамсарских угодий, где в результате технологического развития, загрязнения или иного вмешательства человека произошли, происходят или могут произойти изменения экологического характера» (Протокол Монтре). Разумеется, что этот факт сам по себе не решит вопрос о строительстве на Селенге, но послужит усилению политической позиции Российской Федерации и привлечению общественного внимания к этой проблеме.

В-пятых, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности расширения дельты р. Селенги как рамсарского участка. На карте участка, расположенной на сайте Конвенции¹, видно, что участок № 682 (дельта р. Селенги) совпадает с границами федерального государственного заказника «Кабанский» и занимает лишь часть дельты. Увеличение участка позволит распространить международно-правовой режим охраны и на другие части дельты, что повлечет за собой и усиление национально-правового режима охраны, поскольку, как было показано в настоящей статье, положения Рамсарской конвенции поощряют государства создавать особо охраняемые природные территории как в границах соответствующих участков, так и водно-болотных угодий в целом. В официальном информационном сообщении о дельте р. Селенги (последняя редакция – 1997 г.), подготовленном В. В. Баскаковым и В. Г. Виноградовым², отмечается необходимость расширения площади участка на восток до протоки Северная; до протоки Промой и Галутай на западе.

В-шестых, существует значительный потенциал усиления международного сотрудничества. Рассмотренные в настоящей статье Указания по международному сотрудничеству посвящают отдельный параграф (2.4.3) установлению побратимских связей между рамсарскими угодьями, рассматривая их как эффективный инструмент обмена опытом и наилучшей практикой. Развитие связей между администрациями угодий выделено в рамках отдельной (восемнадцатой) цели четвертого стратегического плана развития Рамсарской конвенции – усиление международного сотрудничества на всех уровнях. По доступной открытой информации, органами государственной власти Республики

Бурятия предпринимались попытки установить такие отношения с органами государственной власти иностранных государств. В отчете Российской Федерации о выполнении Ковенции, представленном в 2008 г.³, указывается на то, что «Правительства Республики Бурятия (Россия) и Земли Бургенланд (Австрия) пришли к соглашению об установлении побратимских отношений между дельтой реки Селенги (участок № 682) и угодьем Лафницталь (участок № 1169)».

Вместе с тем в отчете, представленном в 2012 г.,⁴ во втором абзаце п. 3. 4. 1 это соглашение не упоминается, равно как и в отчете, представленном в 2015 г.⁵ Отсутствие развернутой информации в открытых источниках позволяет утверждать либо о низком уровне международного сотрудничества в этом направлении, либо о недостаточном его публичном освещении.

Мы полагаем, что соглашения о побратимских отношениях представляют собой важный инструмент международного сотрудничества, позволяющий изучать позитивный иностранный опыт управления водно-болотными угодьями, а также повышать информированность общественности обеих стран по вопросам охраны водно-болотных угодий. Поэтому является перспективным поиск схожих по гидрологическим и биологическим характеристикам водно-болотных угодий в целях заключения соглашений о сотрудничестве. ■

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618 А.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бычков И. В., Никитин В. М., Максимова И. И. Гидроэнергетические проекты в монгольской части трансграничного бассейна реки Селенга: возможные риски для Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2017. № 2. С. 269–286.
2. Возможные эколого-биологические последствия сооружения гидроэлектростанции на реке Селенге и ее притоках в Монголии / О. А. Аненхонов, Н. А. Базова, Д. Р. Балданова, Н. Г. Борисова, В. Л. Убутунов, Л. Л. Убутунов // Известия Иркутского государственного университета. Сер. Биология. Экология. 2015. Т. 12. С. 58–72.
3. Дельта реки Селенги – естественный биофильтр и индикатор состояния озера Байкал / отв. ред.: А. К. Тулохонов, А. М. Плюснин; Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Байкальский институт природопользования [и др.]. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. 314 с.
4. Колобов Р. Ю. Байкал как объект всемирного наследия: история и современность // Пролог: журнал о праве. 2018. № 3. С. 100–106.
5. Колобов Р. Ю. Байкал как объект международно-правовой охраны (по следам 42 сессии Комитета всемирного

³ URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop10/cop10_nr_russia_late.pdf (дата обращения: 30.01.2020)

⁴ URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop11/nr/cop11-nr-russia.pdf> (дата обращения: 30.01.2020)

⁵ URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12_nform_e_russian_federation.pdf (дата обращения: 30.01.2020)

¹ URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/268/pictures/RU682map1.pdf> (дата обращения: 30.01.2020)

² URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/RU682RIS.pdf> (дата обращения: 30.01.2020).

наследия) // Вопросы российского и международного права. 2019. № 1–2. С. 255–268.

6. Колобов Р. Ю. Проблемы международно-правового регулирования создания гидротехнических сооружений на трансграничных реках (на примере экосистемы река Селенга – озеро Байкал) // Экономика. Социология. Право. 2018. № 3. С. 116–132.

7. Колобов Р. Ю. Проблемы регулирования создания гидротехнических сооружений на реке Селенге (международно-правовой аспект) // Миссия современного государства в эпоху социальных перемен [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 2019. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). Загл. с этикетки диска. С. 370–374.

8. Копылов М. Н., Солнцев А. М. Рамсарской конвенции – 40 лет // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 105–112.

9. Шорников Д. В. Закон о Байкале: предыстория и история // Сибирский юридический вестник. 1999. № 1. С. 52–55.

10. Эколого-географический атлас-монография Селенга – Байкал / под ред. Н. С. Касимова. М. : Географический факультет МГУ. 288 с. (in Russian)

11. Bowman M. The Ramsar Convention Comes of Age // Netherlands International Law Review. 1995, XLII: 1–52. (reprint article) [Electronic resource]. URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/the_ramsar_convention_in_international_law.pdf (дата обращения: 30.01.2020).

12. Bowman M. The Ramsar convention on wetlands: has it made a difference? // Stokke O. S., Thommessen O. B. (eds.) Yearbook of international co-operation on environment and development. Earthscan, London, 2002. P. 61–68 [Electronic resource]. URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/key_law_bowman2.pdf (дата обращения: 30.01.2020).

13. Navid D. The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention, 29 Nat. Resources J. 1001 (1989) [Electronic resource]. URL: <http://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol29/iss4/5> (дата обращения: 30.01.2020).

14. A review of adequacy of reporting to the Ramsar Convention on change in the ecological character of wetlands [Electronic resource] / N. C. Davidson [et al.] // Marine and Freshwater Research. 2020. Vol. 71. P. 117–126. URL: <https://www.publish.csiro.au/MF/pdf/MF18328> (дата обращения: 30.01.2020).

15. Kruchek Beth L. Extending Wetlands Protection under the Ramsar Convention // Arizona Journal of International and Comparative Law. 2003. Vol. 20, N 2. P. 409–442.

16. Matthews G. V. T. The Ramsar Convention on Wetlands: Its history and Development [Electronic resource]. Ramsar, 1993. 87 p. URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/Matthews-history.pdf> (date of access: 30.01.2020).

REFERENCES

1. Bychkov I.V., Nikitin V.M., Maksimova I.I. Hidroenergeticheskije proekty v mongol'skoj chasti transgranichnogo bassejna reki Selenga: vozmozhnye riski dlya Rossijskoj Federacii. Region: ekonomika i sociologiya, 2017, no. 2, pp. 269–286. (in Russian)

2. Anenhonov O.A., Bazova N.A., Baldanova D.R., Borisova N.G., Ubugunov V.L., Ubugunov L.L. Vozmozhnye ekologo-biologicheskie posledstviya sooruzheniya gidroelektrostantsii na reke Selenge i ee pritokah v Mongolii. Izvestiya Irkut'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Biologiya. Ekologiya, 2015, vol. 12, pp. 58–72. (in Russian)

3. Tulohonov A. K., Plyusnin A. M. (ed.); Ros. akad. nauk, Sib. otdnie, Bajkal'skij institut prirodopoznavaniya [et al.]. Del'ta reki Selengi – estestvennyj biofil'tr i indikator sostoyaniya ozera Bajkal. Novosibirsk, Izd-vo SO RAN, 2008, 314 p. (in Russian)

4. Kolobov R.YU. Bajkal kak ob'ekt vseirnogo naslediya: istoriya i sovremennost'. Prolog: zhurnal o prave, 2018, no. 3, pp. 100–106. (in Russian)

5. Kolobov R.YU. Bajkal kak ob'ekt mezhdunarodno-pravovoj ohrany (po sledam 42 sessii Komiteta vseirnogo naslediya). Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava, 2019, no. 1–2, pp. 255–268. (in Russian)

6. Kolobov R.YU. Problemy mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya sozdaniya gidrotekhnicheskikh sooruzhenij na transgranichnykh rekah (na primere ekosistemy reka Selenga – ozero Bajkal). Ekonomika. Sociologiya. Pravo, 2018, no. 3, pp. 116–132. (in Russian)

7. Kolobov R.YU. Problemy regulirovaniya sozdaniya gidrotekhnicheskikh sooruzhenij na reke Selenge (mezhdunarodno-pravovoj aspekt). Missiya sovremennogo gosudarstva v epohu social'nykh peremen : Proceedings of the International scientific and practical conference. Irkutsk, 2019. pp. 370–374. (in Russian)

8. Kopylov M.N., Solncev A.M. Ramsarskoj konvencii – 40 let. ZHurnal rossijskogo prava, 2012, no. 3, pp. 105–112. (in Russian)

9. SHornikov D.V. Zakon o Bajkale: predystoriya i istoriya. Sibirskij yuridicheskij vestnik, 1999, no. 1, pp. 52–55. (in Russian)

10. Kasimov N.S. (ed.). Ekologo-geograficheskij atlas-monografiya Selenga – Bajkal. Moscow, Geograficheskij fakul'tet MGU, 288 p. (in Russian)

11. Bowman M. The Ramsar Convention Comes of Age. Netherlands International Law Review. 1995, XLII: 1–52. (reprint article). Available at: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/the_ramsar_convention_in_international_law.pdf (date of access: 30.01.2020).

12. Bowman M. The Ramsar convention on wetlands: has it made a difference? Yearbook of international co-operation on environment and development. Earthscan. Stokke O.S., Thommessen O.B. (eds.), London, 2002, pp. 61–68. Available at: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/key_law_bowman2.pdf (date of access: 30.01.2020).

13. Navid D. The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention, 29 Nat. Resources J. 1001. 1989. Available at: <http://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol29/iss4/5> (date of access: 30.01.2020).

14. Davidson N.C., Dinesen L., Fennessy S. et al. A review of adequacy of reporting to the Ramsar Convention on change in the ecological character of wetlands. Marine and Freshwater Research, 2020, vol. 71, pp. 117–126. Available at: <https://www.publish.csiro.au/MF/pdf/MF18328> (date of access: 30.01.2020).

15. Kruchek Beth L. Extending Wetlands Protection under the Ramsar Convention. Arizona Journal of International and Comparative Law, 2003, vol. 20, no. 2, pp. 409–442.

16. Matthews G.V.T. The Ramsar Convention on Wetlands: Its history and Development. Ramsar, 1993. 87 p. Available at: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/Matthews-history.pdf> (date of access: 30.01.2020).

Ramsar Convention as an Element of International Legal Protection of Baikal's Ecosystem

© Kolobov R. Yu., 2020

In 2020 the project of a group of fellow researches of Irkutsk State University and The University of Prosecutor's office of Russian Federation to create the concept of international legal protection of the Lake Baikal was funded by Russian Fund of Fundamental Research. The first stage of the project is devoted to the analysis of the treaties in force that set the legal regime of the baikal ecosystem as a whole and its parts. In this article the author explores the international legal regime of a unique part of Baikal's ecosystem – Selenga Delta. The normative basis for this regime is the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. The research explains the reasons of inclusion Selenga Delta into the Ramsar List and the criteria applied. The principal states' obligations under the Convention are explored. A special attention is given to the interpretation of wise use concept in the documents of Ramsar system as well as on monitoring activities. One of the principal element of interaction of international and domestic law considers the obligation to establish nature reserves within Ramsar sites. For this reason author addresses the domestic regulations, providing the legal framework for Zakaznik "Kabansky". One of the positive features of Ramsar system is the formation of basis for the international cooperation, that is extremely important in light of the planned building of hydro-technical facilities on the Mongolian part of Selenga river. The article is based on internal documents of Ramsar system (resolutions and recommendations of the Conference of state parties) that are seldom covered in Russian journal. In the conclusion author formulates perspective directions for the strengthening the legal protection of Baikal by means of Ramsar system.

Keywords: Lake Baikal, Selenga, International Law.

Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00618 A.