

Научная специальность

12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право»

УДК 349.6

## НЕКОТОРЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

© Шорников Д. В., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Исследуются некоторые исторические предпосылки формирования современного механизма международно-правовой охраны оз. Байкал. В рамках реализации проекта по построению концепции международно-правовой охраны оз. Байкал, осуществляемого в рамках научного проекта № 20-011-00618 А и поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований, с опорой на сравнительно-исторический метод исследования, показан процесс формирования и развития целого ряда элементов такого механизма, значительная часть которого закономерно относится к постсоветскому периоду конца восьмидесятых годов прошлого века – начала нынешнего. Рассматриваются некоторые политические декларации и соглашения в области международного сотрудничества по охране Байкала. Особое внимание уделяется реализации различного рода международных проектов в области правовой охраны Байкала, в том числе опирающихся на межправительственные соглашения, прежде всего, такому совместному проекту Глобального экологического фонда и Правительства РФ, как Стратегия сохранения биоразнообразия озера Байкал. Подробно рассматриваются основные положения и выводы как самой Стратегии сохранения биоразнообразия оз. Байкал, так и сопутствующих ей документов. На основе проведенного анализа констатируются несомненные достоинства реализованного процесса, в то же время уделяется особое внимание его недостаткам, которые должны быть, с опорой на соответствующие трансформации, учтены на современном этапе развития международно-правовой охраны экосистемы оз. Байкал.

*Ключевые слова:* оз. Байкал, международно-правовой механизм охраны окружающей среды, сравнительно-исторический метод, Стратегия сохранения биоразнообразия озера Байкал.

Правовой режим охраны окружающей среды оз. Байкал как уникального объекта всемирного природного наследия<sup>1</sup>, безусловно, состоит не только, а зачастую не столько из национальных правовых средств и способов охраны, но и органично включает в себя международно-правовой механизм охраны окружающей среды. Структура такого механизма состоит из различного рода элементов, системообразующими среди которых являются международные договоры и соглашения, равно как и практика их реализации, опирающиеся на международно-правовые принципы охраны окружающей среды, равно как и иные средства и способы международно-правовой охраны природы, формирующиеся в процессе международного сотрудничества. Представляется правильным, что разработке научно обоснованной концепции международно-правовой охраны экосистемы оз. Байкал должны предшествовать не только анализ ее

современного состояния, но и внимательное изучение генезиса такой международно-правовой охраны, целью которого является, с одной стороны, выявление накопленного негативного опыта в данной сфере, но с другой, внимательное рассмотрение позитивных достижений, имея целью их возможное применение в современной парадигме [4; 8].

Принято считать, что истоки формирования международного экологического права лежат в середине позапрошлого столетия, а первым международным соглашением об охране природы стала Конвенция о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции от 2 августа 1839 г. [7, с. 48]. Однако, исследуя исторические предпосылки международно-правовой охраны Байкала, мы, по-видимому, должны учитывать следующие два соображения. Первое, в определенном плане исторические предтечи современной охраны озера, в том числе в его международно-правовой части, мы можем найти в значительно более ранний период истории, обратившись, например, к такому историко-правовому источнику, как Великая Яса

<sup>1</sup> Имея в виду, как формальный статус Байкала, являющегося природным объектом, включенным в Список объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО, так и его общее глобальное значение.

Чингисхана<sup>1</sup> – Свод законов и установлений, принятый, как считается, на Великом курултае в 1206 г., когда территория оз. Байкал входила в состав так называемого монгольского этномира [3]. К сожалению, оригинальная версия данного памятника права не сохранилась, и до нашего времени он дошел лишь в отрывочных и зачастую противоречивых свидетельствах арабских и персидских историков. Тем не менее, в качестве иллюстрации можно привести норму, приписываемую Великой Ясе, являющуюся, возможно, одним из первых свидетельств регламентации общественных отношений в сфере рационального природопользования (в том числе на будущей Байкальской природной территории), касающихся объектов животного мира: «Для тренировки войска надлежит организовывать большую охоту каждую зиму, для чего запрещено с марта по октябрь убийство оленей, косуль и других самцов парнокопытных, а также зайцев, диких ослов и птиц» [5]. Второе соображение, в определенной степени диалектически противоречащее первому, заключается в том, что современный международно-правовой механизм охраны оз. Байкал начал формироваться, напротив, значительно позднее, лишь в конце 80-х гг. прошлого века. Среди основных и очевидных причин такой «паузы» следует выделить, во-первых, тот факт, что Байкал территориально является хоть и крупным, но полностью внутренним пресным водоемом, находящимся под национальной юрисдикцией, и осознание возможности и необходимости охраны подобного рода природных объектов не только, соответственно, национальными, но и международно-правовыми средствами в целом сформировалось в мире значительно позднее, нежели чем в отношении собственно международно-правовых объектов<sup>2</sup>, к тому же, во-вторых, подобного рода воздействие международно-правовыми средствами на национальный объект в целом противоречило советской доктрине международного права<sup>3</sup>.

Таким образом, предметно обратиться к историческим предпосылкам формирования современного механизма международно-правовой охраны природы Байкала мы можем начиная с конца 80-х – начала 90-х гг. прошлого века и, условно говоря, до середины первого десятилетия текущего столетия. Прежде всего, обращает на себя количество и разнообра-

зие различного рода международно-правовых средств и способов, с той или иной степенью эффективности реализованных в указанные 10–15 лет<sup>4</sup>. Одними из наиболее примечательных с позиций сегодняшнего дня документов являются различного рода политико-правовые заявления и декларации, среди которых особенно стоит политическое соглашение президентов США и РФ о сохранении уникальной экосистемы озера Байкал от 17 июня 1992 г., в котором, в частности, говорилось: «Соединенные Штаты и Российская Федерация подтверждают свою готовность способствовать расширению сотрудничества в области охраны окружающей среды и фундаментальных научных исследований, объявляют о своем намерении сохранить уникальную экосистему озера Байкал и использовать его потенциал в исследованиях по лимнологии, геологии и глобальным изменениям климата. Чтобы достигнуть эту цель, оба президента будут стремиться создать условия для плодотворных контактов между соответствующими агентствами, учеными и неправительственными организациями, а также в ближайшее время созовут совещание экспертов в области охраны окружающей среды, чтобы обсудить вопросы сотрудничества между США и Россией, направленного на сохранение этого уникального творения природы для настоящего и будущего поколений»<sup>5</sup>. В 1993 г. подобного рода документ был подписан Президентом РФ Б. Ельциным и канцлером ФРГ Г. Колем<sup>6</sup>.

Пожалуй, наиболее заметным следствием указанных соглашений между президентами явилось создание нескольких рабочих групп, в задачу которых была вменена, прежде всего, разработка различного рода комплексных документов стратегического планирования в области охраны природы Байкала. В частности, таким образом была создана российско-американская рабочая группа, в которую вошли такие организации, как Davis Associates (США), Международный центр социально-экологических проблем Байкальского региона, Российская академия наук и Center for Citizen Initiatives (США). Целью создания данной группы была разработка Комплексной программы политики

<sup>1</sup> *Их засаг хууль* (монг.) – закон великой власти.

<sup>2</sup> Международных проливов, рек и иных типичных «разделяемых» природных ресурсов.

<sup>3</sup> Кроме, пожалуй, уровня деклараций международного значения подобных Байкалу уникальных природных объектов в позднесоветский исторический период развития нашего государства.

<sup>4</sup> Мы намеренно не рассматриваем в рамках данной статьи признание оз. Байкал объектом всемирного природного наследия, которое, следует заметить, также состоялось в указанный исторический период и является, на наш взгляд, одновременно основным фактором, влияющим на формирование современной международно-правовой охраны озера, и центральной составной частью такой охраны.

<sup>5</sup> Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о сохранении окружающей среды озера Байкал. Кэмп-Дэвид, США, 1992. 17 июня.

<sup>6</sup> [http://irkipedia.ru/content/mezhdunarodnoe\\_sotrudnichestvo\\_na\\_baykale](http://irkipedia.ru/content/mezhdunarodnoe_sotrudnichestvo_na_baykale). (дата обращения: 25.01.2020)

землепользования для российской территории бассейна оз. Байкал, которая была опубликована в марте 1993 г. [1]. Данный документ, строго говоря, не являлся в полной мере нормативным (нормативно-правовым), не носил общеобязательного характера, соответственно, не был утвержден органами государственной власти и управления. Вместе с тем программа заслуживает нашего внимания как комплексное аналитическое исследование, на основе которого предлагались методы и способы специального природопользования в Байкальском регионе, которые должны были позволить достичь в качестве цели устойчивого развития региона, оптимально сочетая его охрану и рациональное использование. Предполагалось, что положения данного документа должны были в дальнейшем, среди прочего, лечь в основу формируемой в данной области нормативно-правовой базы Российской Федерации и международного законодательства.

Программа содержала в нормативном плане следующие рекомендации:

1) принять Закон о защите Байкала на уровне Российской Федерации;

2) создать Байкальскую комиссию как координирующий орган управления российской частью бассейна оз. Байкал, внедряющий Закон о Байкале и управляющий землепользованием в регионе;

3) местонахождением Байкальской комиссии определить города Улан-Удэ, Иркутск и Читку;

4) состав Байкальской комиссии определить в количестве 8 человек, на основе равного представительства Российской Федерации, Иркутской области, Республики Бурятия и Читинской области;

5) передать Байкальской комиссии право устанавливать нормы воздушных и водных выбросов и сбросов в регионе;

6) наделить Байкальскую комиссию правом приостанавливать на срок до шести месяцев действия, нарушающие природоохранные нормы и стандарты;

7) включить данную программу составной частью в Закон о Байкале;

8) организовывать публичные слушания при разработке рекомендуемых стандартов, методов, норм и правил землепользования в регионе;

9) при «обращении за разрешением на новый тип использования земель» в обязательном порядке проводить экологическую экспертизу;

10) организовать сотрудничество с Монголией для «достижения максимально последовательного и эффективного осуществления поли-

тики землепользования и распределения земель в бассейне озера Байкал».

Необходимо сразу же указать, что рассмотренная программа не явилась единственным проявлением международного сотрудничества в данной области, следует назвать целый ряд крупных международных проектов: международное рабочее совещание «Байкальский регион как мировая модельная территория устойчивого развития», Улан-Удэ, 1994 г.; проекты ТАСИС/TASIS («Рациональное использование природных ресурсов в бассейне озера Байкал», «Содействие экологической осведомленности, общественной информированности населения Байкальского региона» и другие; ряд грантовых проектов международных организаций и фондов (Глобального экологического фонда, немецкого технического общества GTZ, Фонда «Евразия», ИСАР и т. д.); наконец, создание Стратегии сохранения биоразнообразия озера Байкал, которая явилась определенным итогом вышеприведенных мероприятий и разработок. Обратимся к последнему документу подробнее.

В 1992 г. Правительство РФ и Всемирный банк разработали так называемую Рамочную экологическую программу, призванную повысить эффективность современной системы управления охраны и рационального использования природы в Российской Федерации. В рамках данной программы была начата работа над подготовкой Проекта сохранения биоразнообразия, направленного на совершенствование системы сохранения биоразнообразия в России и содействие выполнению обязательств нашей страны по Конвенции о биологическом разнообразии, реализация которого началась в феврале 1997 г.<sup>1</sup>

Главная задача данного проекта состояла в оказании помощи Российской Федерации в деле сохранения уровня биоразнообразия в соответствии с принципами экономического и экологического устойчивого развития. Байкальский региональный компонент Проекта представлял собой попытку создания межрегиональной модели сохранения уникальной природной экосистемы в реальных социально-политических и экономических условиях. Межрегиональная стратегия должна была определить пути и способы формирования федеральной и региональной политики сохранения биоразнообразия экосистемы оз. Байкал, правовые и социально-экономические проблемы управления этим

<sup>1</sup> Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия» [Электронный ресурс]. URL: [https://issuu.com/worldbank-russia/docs/2004-01-26\\_biodiversity\\_gef\\_rus](https://issuu.com/worldbank-russia/docs/2004-01-26_biodiversity_gef_rus). (дата обращения: 25.01.2020).

процессом в субъектах Федерации; систему согласования соответствующих действий между субъектами Российской Федерации; биологические, экологические и географические аспекты сохранения экосистемы оз. Байкал, а также управление соответствующими информационными потоками. План действия по реализации Стратегии должен был предусмотреть необходимые практические шаги в ходе реализации Проекта в регионе оз. Байкал.

В течение 1997–1998 гг. был проведен конкурс проектов Стратегии, по итогам которого были определены три победителя, на основе вариантов проектов Стратегии которых и планировалось в дальнейшем разработать окончательный документ. Обобщая конкурсные предложения, сегодня мы можем выявить следующие основные общие позиции:

- придать экосистеме оз. Байкал статус особой эколого-экономической зоны;
- использовать на основе действия экономических механизмов регулирования природопользования только экологически безопасные (щадящие) технологии природопользования;
- разработать принципиально новую межрегиональную эколого-экономическую систему управления природопользованием, включающую в себя непосредственно органы управления, механизмы формирования, правила согласования нормативных правовых актов, межрегиональную долгосрочную комплексную программу природопользования, создав межрегиональный комитет органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по управлению природопользованием в пределах экосистемы оз. Байкал, межрегиональный комитет органов законодательной власти субъектов Российской Федерации по согласованию нормотворческой политики охраны природы и природопользования;
- создать источники инвестирования экологической перестройки и реализации стратегии сохранения биоразнообразия: экологические фонды различных уровней, межрегиональный Байкальский экологический банк, реализовать принципы возмещения ущерба вследствие техногенных аварий через систему экологического страхования;
- сделать обязательным условием природопользования реализацию и усовершенствование системы экологического мониторинга;
- исключить установление временно согласованных нормативов (лимитов) выбросов и сбросов вредных веществ предприятиями, расположенными в пределах экосистемы оз. Байкал;

- ввести в действие особые «Нормы экологически допустимых антропогенных воздействий на экосистему озера Байкал», учитывающие мировую значимость Байкала как участка всемирного природного наследия, как уникальной экосистемы, энергетического потенциала Российской Федерации, источника питьевой воды;

- организовать на территориях, окружающих существующие заповедники и национальные парки, сеть природных парков, научных экологических станций, комплексных природных заказников и памятников природы и вовлечь население этих территорий в деятельность по сохранению биоразнообразия;

- перестроить систему экологического образования, воспитания и просвещения путем создания новых программ непрерывного обучения, в которых основное внимание должно уделяться познанию биосферных и экосистемных функций сообществ, сохранению биоразнообразия, в том числе путем организации при экологических научно-технических парках бизнес-инкубаторов.

В конце 1998 г. группой управления проектом Глобального экологического фонда (ГЭФ) «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации» совместно с Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды была принята Декларация основных принципов, целей и задач стратегии сохранения биоразнообразия озера Байкал [2, с. 22–27], так называемая Байкальская декларация, в которой была сделана попытка определить дальнейшие пути развития природоохранной политики в регионе на основе учета взаимосогласованных интересов различных социальных групп и сообществ. Создатели рассматривали Байкальскую декларацию как первый документ пакета, который должен был составить основу Стратегии сохранения биоразнообразия озера Байкал.

Декларация состояла из трех основных частей: «Проблемы Байкала», «Стратегические принципы организации охраны экосистемы Байкала», «Основные задачи сохранения биоразнообразия Байкала». Во второй части Байкальская декларация называет шесть основных принципов организации охраны экосистемы Байкала, указывая, что «развитие Байкальского региона должно осуществляться таким образом, чтобы будущие поколения унаследовали преумноженный социальный, экономический и природный капитал, включая, в первую очередь, биоразнообразие».

Первый принцип – это информированное принятие решений с учетом экосистемного подхода и избежание необратимого ущерба. Речь

идет о том, что каждое решение, потенциально влекущее за собой воздействие на экосистему Байкальского региона, должно предваряться научным анализом его последствий, с использованием для такого анализа всей имеющейся информации, а в случае ее недостаточности принятием мер по дополнительным исследованиям; при принятии такого решения следует использовать наиболее прогрессивные природоохранные технологии и стремиться избегать нанесения необратимого ущерба биоразнообразию.

Далее следует принцип потенциальной экологической опасности и предосторожности. Экологическая безопасность любой деятельности на Байкале должна быть доказана как обязательное предварительное условие ее осуществления, а меры по избежанию потенциально неблагоприятного воздействия на биоразнообразие не следует откладывать, даже в случае, когда существование причинно-следственной связи между намечаемой деятельностью и неблагоприятным воздействием еще не полностью доказано.

Третий принцип – это принцип сочетания кратко- и долгосрочных задач. Задачи устойчивого развития (в том числе и стратегии сохранения биоразнообразия) Байкальского региона должны формулироваться в краткосрочной (1–2 года), среднесрочной (3–5 лет) и долгосрочной (5–20 лет) перспективах, причем они должны быть взаимосвязаны, и их решение должно быть начато одновременно.

Четвертый принцип – многоуровневое сотрудничество и распределение ответственности. Являясь, пожалуй, самым сложным, данный принцип, в частности, предусматривал: согласование различных интересов на каждом уровне (например, на региональном и местном) при преимущественной опоре на имеющийся потенциал и принятии решений открытым и демократичным образом; согласование интересов между уровнями путем равноправных переговоров; требование компенсации затрат на проведение природоохранных мероприятий теми, кто нанес вред, потребовавший их проведения.

Следующий принцип требовал учета территориальных различий регионов по природно-экологическим критериям и социально-экономическим особенностям. Охрана биоразнообразия Байкальского региона, согласно данному принципу, должна учитывать разницу в природе, степени антропогенного давления, возможностях и ресурсах различных зон региона. В целом речь идет о частном случае принципа зонирования, в том числе экологического.

Последний, шестой принцип формулирует необходимость дополнения друг друга сохранением культурных ценностей и живой природы. Комментируя данный принцип, Байкальская декларация указывала на то, что утрата культурных ценностей неизбежно приводит к потере биоразнообразия.

В 2001 г. была завершена разработка собственноразработанной Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал [6], которая явилась итогом целого цикла работ, выполненных в 1997–2001 гг. рядом научных коллективов, отдельных экспертов и консультантов в рамках Проекта ГЭФ «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации».

Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы оз. Байкал (далее – Стратегия) позиционировалась как наиболее общий документ стратегического планирования, определяющий главные принципы сохранения экосистемы озера Байкал. Стратегия была разработана в целях управления, принятия согласованных решений и разработки согласованных планов действий по сохранению биологического разнообразия уникальной экосистемы оз. Байкал.

Цель Стратегии – сохранение экосистемы оз. Байкал в ее естественном состоянии для ныне живущих и будущих поколений.

Стратегия основывалась на тех же шести основных принципах, что и рассмотренная нами ранее Декларация основных принципов, целей и задач стратегии сохранения биоразнообразия оз. Байкал.

Стратегия состояла из трех разделов: «Основные положения»; «Объекты Стратегии и факторы воздействия на них»; «Организация действий».

В качестве своего основного объекта («макрообъекта») Стратегия называет сохранение биоразнообразия Байкала, выделяя в связи с этим три основных блока приоритетного внимания: объекты сохранения (экосистемы, сообщества, виды, требующие приоритетного сохранения); факторы и источники воздействия (как положительные, так и отрицательные факторы, источники прямого или косвенного воздействия); направления действий для сохранения биоразнообразия.

Стратегия выделяет следующие приоритетные направления действий:

- информационное – оценка биоразнообразия; мониторинг состояния экосистемы оз. Байкал; обработка, распространение и использование информации;
- управление и организация хозяйственной деятельности – по уровням управления (госу-

дарственное, местное самоуправление, уровень хозяйствующих субъектов и структур гражданского общества) и инструментам управления (территориальная экологическая политика – разработка планов развития и управления для отдельных территорий и хозяйствующих субъектов, экологический мониторинг и контроль, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду, экологический аудит, зонирование, лицензирование);

- нормативно-правовое – совершенствование механизмов правоприменения, формирование региональной нормативно-правовой базы по сохранению биоразнообразия с учетом опыта других регионов и стран, координация международного, федерального и регионального законодательства;

- финансово-экономическое – переориентация деятельности хозяйствующих субъектов на экологически приемлемые формы, поиск, формирование и поддержка рыночных механизмов для сохранения биоразнообразия, использование современных финансовых и экономических инструментов стимулирования рационального природопользования и сохранения живой природы;

- охрана и воспроизводство живой природы региона – поддержка и развитие особо охраняемых территорий, развитие организационной структуры охраны и воспроизводства ресурсов живой природы, создание Красных книг;

- общественно-политическое – формирование экологического мировоззрения (экологическое образование, воспитание, просвещение, пропаганда, реклама, другие технологии взаимодействия с общественностью); объединение усилий субъектов Федерации – подготовка общих политических решений в области сохранения биоразнообразия в Байкальском регионе;

- социальное партнерство – любые формы деятельности, направленные на согласование интересов органов государственной власти и местного самоуправления, общественности, субъектов хозяйственной деятельности в сфере сохранения биоразнообразия;

- международное сотрудничество – международные договоры (в том числе конвенции), международные проекты и программы, экономическое сотрудничество.

К общим для Байкальского региона задачам Стратегия относит:

1. Поддержание и развитие образа Байкала как мировой и национальной ценности. Решение этой задачи должно способствовать получению конкурентных преимуществ и дополни-

тельной поддержки региону в связи с охраной оз. Байкал.

2. Формирование «байкальской» идеологии, основанной на культурных ценностях народов Байкальского региона и современном понимании всемирного значения Байкала, когда каждый член общества связывает свое благополучие с благополучием озера.

3. Распределение ответственности и организация сотрудничества на всех уровнях – от местного до международного. Во главу угла ставится сохранение и сбалансированное неистощительное использование природного разнообразия. На всех уровнях необходимо сотрудничество всех заинтересованных сторон – органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса, общественности.

4. Создание возможностей и организация свободного доступа ко всей накопленной информации об экосистеме оз. Байкал с целью ее эффективного использования для решения задач сохранения биоразнообразия.

5. Исследование проблем сохранения биоразнообразия экосистемы оз. Байкал (в том числе собственно биоразнообразия) и возможностей устойчивого использования ресурсов живой природы региона.

6. Формирование и корректировка программ социально-экономического развития территорий, расположенных в Байкальском регионе, с учетом принципов и задач сохранения биоразнообразия Байкала.

Показательно, что, помимо общих для Байкальского региона задач, в Стратегии были отдельно определены задачи для центральной и буферной зон, а также зоны атмосферного влияния.

Наиболее же интересным для нас является тот раздел Стратегии, который называется «Нормативно-правовые инструменты и механизмы». В числе основных проблем существующего законодательства Стратегия видела: противоречивость; несовершенство методов и целей правового регулирования; декларативность; наличие пробелов; «наказательную» ориентацию правовых норм; недостаточную опору при формировании экологического законодательства на объективные закономерности развития общества. Заметим, что данные проблемы практически в полном объеме актуальны и сегодня.

В качестве принципов совершенствования нормативно-правовой базы об охране оз. Байкал и направлений ее укрепления Стратегия называла:

– единство правового пространства и унификацию природоохранного законодательства субъектов Байкальского региона;

– предотвращение возникновения экологических конфликтов (минимизация возможности нарушения природоохранных норм);

– реалистичность и стимулирующий характер нормативно-правовой базы (в том числе вы полнимость нормативных требований);

– взаимосвязанность всех компонентов экосистемы озера Байкал.

Как механизмы реализации мероприятий по укреплению нормативно-правовой базы Стратегия выделяла:

– нормативно-правовое сопровождение Закона «Об охране озера Байкал» (создание системы подзаконных актов как федерального, так и регионального уровня);

– создание системы мониторинга природоохранного законодательства в Байкальском регионе (реализация требования согласованности и взаимосвязанности нормативных правовых актов друг с другом);

– разработку и принятие правовых актов регионального и местного уровня;

– создание правовой основы координации усилий органов государственной власти;

– формирование правовой основы для более активного участия органов местного самоуправления в сохранении природы оз. Байкал.

Стратегия указывала на то, что создание нормативно-правовой базы об охране оз. Байкал не является самоцелью, необходимо повышение эффективности реализации природоохранного законодательства. Приоритетной задачей в этом направлении является развитие такого правосознания в обществе, когда соблюдение природоохранного законодательства непосредственно связывается с повышением экономического и социального потенциала Байкальского региона. Необходимо также совершенствовать рычаги воздействия населения на выработку и принятие решений по экологическим проблемам. Требуется создание стимулов к нетерпимости ущемления экологических прав населения, в том числе путем пропаганды экологического законодательства и практики его применения. В рамках эколого-правового образования и воспитания необходимо создание региональной системы повышения квалификации и переподготовки специалистов по правовым вопросам охраны природы в Байкальском регионе.

Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы оз. Байкал явилась, по всей видимости, крупнейшим результатом международного сотрудничества в исследуемый нами истори-

ческий период. Следует указать, однако, что в силу ряда причин объем такого сотрудничества в последующем был принципиально сокращен и в настоящее время оно осуществляется в неопоставимо меньших как количественно, так и качественно масштабах.

Несмотря на то что положительные результаты международного сотрудничества в области формирования механизма правовой охраны озера Байкал неоспоримы, заметим лишь, что целый ряд положений исследованных нами документов не потерял своей актуальности и сегодня, для того, чтобы они могли быть реализованы в том или ином виде в современных реалиях, необходимо обратить внимание и на определенные негативные аспекты в данной области. К числу подобного рода неудач следует отнести определенную декларативность и теоретизированность разработанных положений, недостаточную связь их с правоприменительной практикой, практикой государственного управления и шире – реальным уровнем развития общественных отношений в Байкальском регионе; недостаточную «регламентированность» выводов, приведшую к невозможности практической реализации научно обоснованных концепций посредством правовых норм; непринятие во внимание отсутствия политической воли к решению поставленных задач и достижению намеченных в разработанных документах целей, равно как и завышенную оценку развития гражданского общества.

Таким образом, проведение тщательного анализа как позитивных, так и негативных результатов накопленного исторического опыта международного сотрудничества в области охраны природы Байкала может стать эффективной основой для построения современной концепции международно-правовой охраны оз. Байкал. ■

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

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байкальский регион в двадцать первом веке: модель устойчивого развития или непрерывная деградация?: Комплексная программа политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал / Дэвис Ассоциэтс (США); Междунар. центр соц.-экол. проблем Байкал. региона (РФ); РАН. [Б. м. : б. и. ], 1993. 176 с.

2. Декларация целей, задач и основных принципов стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал / под ред. Л. С. Катковой. Иркутск : Группа управления проектов ГЭФ «Сохранение биоразнообразия», 1999. 28 с.

3. Зориктуев Б. Р. Прибайкалье в середине VI до начала XVII века : дис. ... д-ра ист. наук. Улан-Удэ, 1997.

4. Колобов Р. Ю. Байкал как объект международно-правовой охраны (по следам 42-й сессии Комитета всемирного наследия) // Вопросы российского и международного права. 2019. № 1В. С. 255–268.

5. Молчанов Б., Жанчивдорж М. Обычное право Монголии по закону Чингиз-хана о «Великой Ясе» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/molchanov-zhanchivdorzh.zip>. (дата обращения: 22.01.2020)

6. Результаты деятельности по Байкальскому региональному компоненту // Сохранение биоразнообразия в России: результаты и перспективы. М., 2003. С. 71–90.

7. Чичварин В. А. Конвенция о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции. Подписана в Париже 02.08.1839 // Международные соглашения по охране природы : сб. док. М. : Юрид. лит., 1966. 420 с.

8. Шорников Д. В., Дицевич Я. Б. Байкал как объект правовой охраны: задачи и возможности взаимодействия университетской науки и прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 2В. С. 293–301.

## REFERENCES

1. *Bajkalskij region v dvadcat' pervom veke: model' ustojchivoj razvitiya ili nepreryvnaya degradacija?: Kompleksnaya programma politiki zemlepol'zovaniya dlya rossijskoj territorii bassejna ozera Bajkal*. Devis Assosietis (SSHA), RAS, 1993, 176 p. (in Russian)

2. Katkova L.S. (ed.). *Deklaracija celej, zadach i osnovnyh principov strategii sohraneniya bioraznoobraziya ekosistemy ozera Bajkal*. Irkutsk, Gruppa upravleniya proektov GEF "Sohranenie bioraznoobraziya", 1999, 28 p. (in Russian)

3. Zoriktuev B.R. *Pribajkaļe v seredine VI do nachala XVII veka. Dr. sci. diss.* Ulan-Ude, 1997. (in Russian)

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

5. Molchanov B., Zhanchivdorzh M. Obychnoe pravo Mongolii po zakonu CHingiz-hana o «Velikoj YAse» Available at: <http://www.law-n-life.ru/arch/molchanov-zhanchivdorzh.zip>. (data obrashcheniya 22. 01. 2020) (in Russian)

6. Rezultaty deyatelnosti po Bajkalskomu regionalnomu komponentu. *Sohranenie bioraznoobraziya v Rossii: rezultaty i perspektivy*. Moscow, 2003, pp. 71–90. (in Russian)

7. CHichvarin V.A. Konvenciya o lovlе ustric i rybolovstve u beregov Velikobritanii i Francii. Podpisana v Parizhe 02.08.1839 g. *Mezhdunarodnye soglasheniya po ohrane prirody*. Moscow, YUrid. lit., 1966, 420 p. (in Russian)

8. SHornikov D.V., Dicevich YA.B. Bajkal kak ob'ekt pravovoj ohrany: zadachi i vozmozhnosti vzaimodejstviya universitetskoj nauki i prokurorskogo nadzora. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava*, 2018, vol. 8, no. 2V, pp. 293–301. (in Russian)

## Some Historical Background Formation of the Mechanism of International Legal Protection of Lake Baikal

© Shornikov D. V., 2020

The article explores some historical background of the formation of the modern mechanism of international legal protection of Lake Baikal. As part of the project to build the concept of international legal protection of Lake Baikal, carried out in the framework of scientific project No. 20–011–00618 A and supported by the Russian Foundation for Basic Research, relying on the comparative historical research method, the process of formation and development of a number of elements of such mechanism, a significant part of which naturally refers to the post-Soviet period of the late eighties of the last century – the beginning of the current one. Some political declarations and agreements in the field of international cooperation for the protection of Lake Baikal are considered. Special attention is paid to the implementation of various international projects in the field of legal protection of Baikal, based on intergovernmental agreements, first of all, such a joint project of the Global Environment Foundation and the Government of the Russian Federation as the Biodiversity Conservation Strategy of Lake Baikal. The main provisions and conclusions of both the Strategy for the conservation of biodiversity of Lake Baikal and related documents are examined in detail. Based on the analysis, the undoubted advantages of the implemented process are ascertained, at the same time, special attention is paid to its shortcomings, which should be taken into account at the present stage of development of the international legal protection of the ecosystem of Lake Baikal based on appropriate transformations.

**Keywords:** Lake Baikal, International Legal Mechanism for Environmental Protection, Comparative Historical Method, Biodiversity Conservation Strategy of Lake Baikal.

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