

---

---

# Вопросы международного права и сравнительного правоведения

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 349; 341

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2023.4.114>

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАЙКАЛЕ

© Шорников Д. В., 2023

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

На примере знаковых событий международного характера рассмотрен генезис концепции «устойчивого развития» с момента ее возникновения в 70–80-е гг. прошлого века по настоящее время, приведены некоторые критические замечания. Показаны место и роль Организации Объединенных Наций в этом процессе, исследованы так называемые Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и пришедшие им на смену Цели устойчивого развития (ЦУР), а также индикаторы их достижения. Дана краткая историческая справка эволюции законодательства об охране окружающей среды и о рациональном использовании природных ресурсов уникальной экологической системы оз. Байкал. В качестве основной проблемы развития байкальского законодательства на современном этапе заявлена его «деэкологизация», проиллюстрировано на примерах *pro* и *contra* содержание данного процесса. Предложен ряд прикладных и фундаментальных принципов нормотворчества в сфере охраны оз. Байкал в контексте научных идей отечественной и западной школы. В качестве фундаментальных предложены и обоснованы: принцип «обеспеченности» правовых норм; принцип «эволюционности»; принцип «устойчивости».

*Ключевые слова:* устойчивое развитие, цели устойчивого развития, принципы правотворчества, правовая охрана оз. Байкал.

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND PRINCIPLES FOR THE DEVELOPMENT OF LAKE BAIKAL LEGISLATION

© Shornikov D. V., 2023

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The article considers the genesis of the concept of “sustainable development” from the moment of its emergence in the 70s–80s of the last century to the present, on the example of significant events of an international nature, with commentary on some critical remarks. The place and role of the United Nations in this process are shown, the so-called Millennium Development Goals (MDGs) and Sustainable Development Goals (SDGs), as well as indicators of their achievement, are examined. A brief historical report on the evolution of legislation on environmental protection and the rational use of natural resources of the unique ecological system of Lake Baikal is given. As the main problem of the development of Baikal legislation at the present stage, its “de-greening” is declared, the content of this process is illustrated in *pro* and *contra* examples. A number of applied and fundamental principles of rulemaking in the field of protection of Lake Baikal in the context of scientific ideas of the domestic and Western schools are proposed. The following principles are proposed and justified as fundamental: the principle of “provision” of legal norms; the principle of “evolution”; the principle of “sustainability”.

*Keywords:* sustainable development, sustainable development goals, principles of law-making, legal protection of Lake Baikal.

Словосочетание «устойчивое развитие» за последние без малого полвека прочно вошло в оборот как профессиональных функционеров международных организаций, начиная, собственно, с Организации Объединенных Наций, так и простых обывателей, проживающих на берегах какого-нибудь уникального природного объекта, имеющего общемировое значение, например оз. Байкал. Наполнение и понимание

данного термина сегодня выглядят исключительно эклектичными и зависят, как порой кажется, исключительно от целей, преследуемых теми или иными участниками дискуссии.

Попробуем внести некоторую предварительную ясность, что называется, «определившись с терминами». Принято считать, что первые подходы к определению концепции устойчивого развития формируются на рубеже 70–80-х гг.

прошлого века<sup>1</sup>. Например, В. В. Снакин указывает, что «упоминание об устойчивом развитии имелось в нескольких документах (Всемирная стратегия охраны природы, 1979, 1980; доклад «Наше общее будущее» Международной комиссии по окружающей среде и развитию под руководством Г. Х. Брундтланд, 1984–87)» [10, с. 102]. Добавим, что уже в последнем документе находится знаменитая формулировка, рассматриваемая сегодня как базовая в отношении устойчивого развития: «Человечество способно придать развитию устойчивый и долговременный характер, с тем чтобы оно отвечало потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности»<sup>2</sup>. Вместе с тем общим местом является тот факт, что окончательное свое признание концепция устойчивого развития получила в итоговых документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, также известной как Саммит Земли, прошедшей 3–14 июня 1992 г. Основным документом саммита стала Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, провозгласившая 27 принципов такого развития, где первый гласил: «Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой»<sup>3</sup>.

Следует сразу же отметить, что с момента своего появления и по сегодняшний день концепция устойчивого развития вызывает достаточно заметные критические высказывания как со стороны специалистов естественно-научной сферы, так и из стана представителей социальных наук, которые в максимально упрощенном виде мы рискуем свести до претензии к отсутствию должного фундаментального обоснования и, как следствие, внутренним логическим противоречиям, из-за чего концепция приобретает некоторый «лозунговый» вид, представляясь ряду авторов скорее набором благих

пожеланий, нежели чем верифицированным научным инструментом<sup>4</sup>. Тем не менее устойчивое развитие сегодня является наиболее признанным трендом социально-экономического развития не только на международном, но и на национальном уровне, свидетельством чему может являться в том числе утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 1440 Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию<sup>5</sup>, преамбула которой гласит: «Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), и руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей».

Спустя восемь лет после принятия Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 6–8 сентября 2000 г. состоялся так называемый Саммит тысячелетия, принявший Декларацию тысячелетия ООН, выделившую шесть фундаментальных ценностей наступающего XX в.: свободу, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе и общую обязанность (по управлению глобальным экономическим и социальным развитием)<sup>6</sup>. Год спустя на основе этой декларации Организацией Объединенных Наций были выработаны Цели развития тысячелетия (ЦРТ) на период до 2015 г., состоявшие из 8 достаточно амбициозных целей, разбитых на 21 задачу: ликвидировать крайнюю нищету и голод; обеспечить всеобщее начальное образование; поощрять равенство мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; сократить детскую смертность; улучшить охрану материнства; бороться с ВИЧ/СПИД, малярией и прочими заболеваниями; обеспечить экологическую устойчивость; сформировать глобальное партнерство в

<sup>1</sup> Хотя предыстория, очевидно, уходит на одно или два десятилетия глубже, отсылая нас к деятельности в области глобалистики Римского клуба и его докладу «Пределы роста» Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде и созданию Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в 1972 г.

<sup>2</sup> Наше общее будущее : доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития A/42/427. 4 August 1987. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 25.10.2023).

<sup>3</sup> Доклад конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. Т. 1. Резолюции, принятые на конференции. A/CONF.151/26/REV.1 (VOL.1). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.10.2023).

<sup>4</sup> В качестве достаточно характерного примера мы можем привести следующую публикацию: [13].

<sup>5</sup> Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 1440. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9120> (дата обращения: 30.10.2023).

<sup>6</sup> Декларация тысячелетия Организации объединенных наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сент. 2000 г. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 30.10.2023).

целях развития<sup>1</sup>. В предисловии к докладу «Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год», подводя итоги пятнадцатилетних усилий мирового сообщества, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун писал: «Всемирная мобилизация сил для осуществления Целей развития тысячелетия увенчалась наиболее успешным продвижением вперед в борьбе с нищетой за всю историю человечества. Судьбоносное обязательство, принятое на себя мировыми лидерами в 2000 году... было преобразовано в динамичный рамочный механизм из восьми целей, а затем – в широко-масштабные практические шаги, которые позволили улучшить условия жизни и перспективы развития для людей во всем мире. ЦРТ помогли вырваться из крайней нищеты более чем одному миллиарду людей, принять активные меры по борьбе с голодом, дать возможность посещать школу большему чем когда-либо числу девочек, а также защитить нашу планету... Тем не менее, несмотря на все значительные достижения, я остро осознаю, что неравенство сохраняется, а достигнутый прогресс был неравномерным»<sup>2</sup>.

В 2015 г. на смену Целям развития тысячелетия пришли Цели устойчивого развития (ЦУР), закрепленные Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>3</sup>, которая, среди прочего, провозглашала: «Семнадцать целей в области устойчивого развития и 169 задач, которые мы объявляем сегодня, свидетельствуют о масштабности и амбициозности этой новой всеобщей повестки дня. Они предусматривают продолжение работы, начатой в период действия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и окончательное достижение тех целей, которых не удалось достичь. Они предусматривают реализацию прав человека для всех и обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. Они носят комплексный и неделимый характер и обеспечивают сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического». Несмотря на то что цели устойчивого раз-

вития сегодня довольно широко известны<sup>4</sup>, думаю, будет не лишним привести их здесь для более объемного и полного понимания как эволюции концепции, так и актуальных подходов к устойчивому развитию:

- повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах;
- ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства;
- обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте;
- обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех;
- обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек;
- обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех;
- обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех;
- содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех;
- создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций;
- снижение уровня неравенства внутри стран и между ними;
- обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов;
- обеспечение рациональных моделей потребления и производства;
- принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями;
- сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития;
- защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия : доклад за 2015 г. URL: <https://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

<sup>2</sup> Там же. С. 3.

<sup>3</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года : резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сент. 2015 г. [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1)] 70/1. A/RES/70/1. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.10.2023).

<sup>4</sup> В том числе в виде инфограммы, представленной на сайте департамента по экологическим и социальным вопросам ООН: <https://sdgs.un.org/ru> (дата обращения: 31.10.2023).

процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия;

– содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях;

– укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

Следует согласиться с мнением Н. А. Соколовой и Е. С. Теймурова, которые, сравнивая Цели развития тысячелетия и Цели устойчивого развития, отмечают, что «в рамках ЦУР заявлено значительное число “зеленых” целей, которые существенно расширяют 7 цель ЦРТ, тем самым усиливая экологический элемент устойчивого развития... более отчетливо выражены системные связи компонентов устойчивого развития, что проявляется в формулировании целей во взаимосвязи экономических, социальных и экологических аспектов... установлены более детализированные индикаторы» [11]. Говоря об индикаторах достижения ЦУР, кажется небезынтересным отослать читателя к одному из результатов работы Комиссии ООН по устойчивому развитию, который называется «Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>1</sup> и представляет собой, собственно, набор достаточно четких, объективно измеряемых показателей, установленных для каждой из 169 задач 17 целей ЦУР. Так, например, задаче 6.4 «К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире» соответствуют два показателя: «6.3.1. Доля безопасно очищаемых хозяйственно-бытовых и промышленных сточных вод» и «6.3.2. Доля водоемов с хорошим качеством воды».

<sup>1</sup> Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. A/RES/71/313. E/CN.3/2018/2. E/CN.3/2019/2. E/CN.3/2020/2. E/CN.3/2021/2. E/CN.3/2022/2. E/CN.3/2023/2. URL: [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202023%20refinement\\_Rus.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202023%20refinement_Rus.pdf) (дата обращения: 30.10.2023).

Переходя к принципам развития законодательства о Байкале<sup>2</sup>, необходимо также дать краткую историческую справку о его эволюции. Истоки байкальского законодательства лежат если не во временах Золотой Ясы Чингисхана<sup>3</sup>, то во всяком случае в актах Российской империи начиная с середины XIX в., прежде всего, в части охраны и использования лесов и рыбных запасов<sup>4</sup>. Не следует забывать и предшественницу современного байкальского законодательства – противоречивую эпоху 60–80-х гг. прошлого века, когда, с одной стороны, было принято более десяти достаточно значимых правительственных постановлений и совместных постановлений ЦК КПСС и правительства об охране Байкала, с другой стороны, несмотря на беспрецедентное давление общественности, было начато строительство Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК). Безусловно, незаслуженно мало уделяется внимания (в плане значения для формирования основы современных подходов к правовой охране озера) нормотворчеству 90-х гг. прошедшего столетия, несмотря на то, что значительная часть выработанных тогда идей и конкретных предложений либо до сих пор не использована, либо, к сожалению, отвергнута<sup>5</sup>. Тем не менее актуальное байкальское законодательство, безусловно, берет свое начало с принятия 1 мая 1999 г. Федерального закона № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»<sup>6</sup>. Закон о Байкале, к принятию которого Российское государство подталкивали как научное сообщество, природоохранная общественность, так и международные организации, прежде всего ЮНЕСКО, уже в процессе своей разработки вызывал множество серьезных споров, которые не только не утихли за прошедшие четверть века, но, пожалуй, набирают сегодня новую силу. Одной из наиболее серьезных, на наш взгляд, причин, вызвавших данную полемику, является декларативность и отсылочный характер большинства положений нормативного акта, требующих для своего применения, во-первых, развернутого корпуса подзаконных актов (создание которого далеко не закончено и

<sup>2</sup> Отметим сразу же, что современным проблемам правовой, и в том числе международно-правовой, охраны Байкала сегодня посвящено достаточно много серьезных исследований. См., например: [5; 6].

<sup>3</sup> В которой уже, по свидетельствам современников и историков, содержался ряд норм, регулирующих взаимодействия человека с природой.

<sup>4</sup> См., например: [7].

<sup>5</sup> См. подробнее: [14; 16].

<sup>6</sup> Об охране озера Байкал : федер. закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

по сей день), а во-вторых, постоянную и весьма сложную работу по согласованию рамочных, а по сути, зачастую, неопределенных правовых требований закона со смежным экологическим и иным законодательством. Прямым следствием данной ситуации стали не прекращающиеся все время существования основного байкальского акта попытки улучшить или даже полностью переработать его правовые положения. НИИ правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета, к которому имеет честь относиться автор данной статьи, совместно с Юридическим институтом ИГУ также принял некоторое участие в данной деятельности, среди прочего разработав в 2018 г. концепцию модернизации законодательства о Байкале, в рамках которой был намечен ряд направлений развития как самих материальных норм закона, так и принципов, на которых может и должно осуществляться нормотворчество в данной области<sup>1</sup>.

Подчеркнем еще раз, что развитие законодательства о Байкале является совершенно естественным и необходимым процессом, в основе которого лежат не только<sup>2</sup> реальные или мнимые недостатки действующего специального закона, но и объективные обстоятельства системных социально-экологических изменений на Байкальской природной территории. Признавая данное обстоятельство как основу, нужно сказать, что при всей неоднозначности и противоречивости развития ситуации в данной сфере, к сожалению, мы приходим к выводу, что последнее десятилетие, и особенно в 20-е гг. нынешнего века, усиливается крайне негативная тенденция «деэкологизации» байкальского законодательства, когда под видом решения каких-либо, как правило, «неотложных» социальных или социально-экологических проблем в законодательство пытаются ввести нормы, принципиально противоречащие его природоохранной парадигме.

Безусловно, указанная тенденция не является единственной или, надеемся, пока даже доминирующей. В подтверждение мы не можем

не привести здесь примеры противоположного, когда удается предложить правовые меры, позволяющие в определенной степени усилить охрану уникальной экологической системы оз. Байкал. В качестве таковых можно указать на два законопроекта, разработанных на площадке подкомитета по охране оз. Байкал Государственной Думы ФС РФ:

– проект федерального закона № 62502-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “Об охране озера Байкал”» (о защите оз. Байкал от загрязнения фосфатсодержащими средствами);

– проект федерального закона № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “Об охране озера Байкал”» (о предотвращении поступления пластика и микропластика в экосистему Байкала) [1, с. 76].

Возвращаясь, к глубокому сожалению, к далеко не единственному свидетельству «деэкологизации», мы должны назвать проект федерального закона № 387575-8 «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона “Об охране озера Байкал” и статью 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”»<sup>3</sup>, вызвавший давно уже позабытый уровень яростной критики как со стороны научной, так и со стороны природоохранной страды. Не имея цели в рамках данной статьи останавливаться на критике конкретных положений данного законопроекта или каких-либо иных, ему подобных, которые, вне всяких сомнений, последуют в самое ближайшее время, попробуем сосредоточиться на некоторых более принципиальных аспектах, что, вспоминая классиков, возможно, позволит нам избавиться от некоторых преходящих проблем.

В процессе работы над упомянутой выше концепцией модернизации законодательства об охране оз. Байкал [3] нами был выделен ряд принципов, на которые может опираться правотворческая деятельность в этой области. Представляется, что данные принципы могут с определенной условностью быть поделены на «прикладные» и «фундаментальные», где первые относятся в большей степени непосредственно к развитию Федерального закона «Об охране озера Байкал», а вторые обращены в целом к нормотворческому процессу в сфере байкальского права.

<sup>1</sup> В соответствии с Государственным контрактом от 6 декабря 2018 г. № ГК-18/92 между Иркутским государственным университетом и Экспертно-аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на оказание услуг по проведению экспертно-аналитического исследования было выполнено экспертно-аналитическое исследование (ЭАИ) по теме «Правовое обеспечение государственной политики по сбережению экосистемы озера Байкал. Разработка научно обоснованной концепции модернизации ФЗ “Об охране озера Байкал”» [3].

<sup>2</sup> И даже, возможно, не столько.

<sup>3</sup> О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»: проект федер. закона № 387575-8; ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23 июня 2023 г. // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

Среди «прикладных» принципов нами, прежде всего, выделялись следующие:

– научной обоснованности принимаемых управленческих решений по охране и использованию Байкальской природной территории;

– государственной поддержки эколого-ориентированных видов деятельности на БПТ и поощрения хозяйственной и иной деятельности, направленной на улучшение экологического состояния БПТ и снижение негативной антропогенной нагрузки;

– обеспечения качества жизни населения, проживающего в центральной экологической зоне оз. Байкал, за счет государственной и общественной поддержки устойчивых экономических возможностей, инновационного и эффективного использования природных ресурсов;

– учета мнения местного населения, проживающего на территориях различных экологических зон БПТ, при принятии решений, касающихся режимов охраны и использования таких зон;

– открытости информации о состоянии оз. Байкал.

Предполагалось, что данными положениями мог быть дополнен непосредственно Федеральный закон «Об охране озера Байкал»<sup>1</sup>.

Переходя же к «фундаментальным» основам правотворческой деятельности в области охраны и рационального использования окружающей среды на Байкальской природной территории, позволим напомнить читателю, что как таковые принципы нормотворчества выделяются в советской науке теории права, начиная с середины 50-х гг. прошлого века [4], обращались к данной теме, в частности, такие корифеи, как С. С. Алексеев и В. С. Нерсисянц [8; 12]. Не оставляют своим вниманием такие вопросы и современные теоретики<sup>2</sup>. Заметим, что для отечественной школы характерны определенное

<sup>1</sup> Среди указанных положений, которые могли бы быть внесены в ст. 5 Закона, отдельного комментария заслуживает второе, призванное сделать специальный правовой режим Байкальской природной территории более гибким, дополнив «двумерную» действующую систему запретов и разрешений «третьим измерением» – таким правовым средством, как поощрение. В целом же совокупность предлагаемых принципов соответствует парадигме концепции устойчивого развития в ее современной трактовке.

<sup>2</sup> Достаточно назвать учебное пособие под редакцией Ю. Г. Арзамасова [9] или принципы нормотворчества, выделяемые белорусскими коллегами: [2]. Иногда принципы нормотворчества прямо закреплены в нормативно-правовом акте, см., например: «Нормотворческая деятельность осуществляется на основе принципов разделения властей, законности, гласности, системности и планирования». См.: О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области : закон Астраханской области от 10 апр. 2012 г. № 18/2012-ОЗ (с изм. и доп.). Ст. 8. Основные принципы нормотворческой деятельности. URL: <https://base.garant.ru/9136985/31de5683116b8d79b08fa2d768e33df6/> (дата обращения: 10.11.2023).

теоретизирование, наукообразность и множественность выделяемых принципов, так, например, Ю. Г. Арзамасов в своем учебнике говорит о законности, научности, техническом совершенстве, демократизме, гуманизме, профессионализме и гласности нормотворчества. Отметим, что в западной правовой школе «кредо» нормотворчества обычно сформулировано если не более кратко, то, во всяком случае, приземленно. Вспомним, что еще Иеремия Бентам в 1787 г. в своем «Втором письме гражданам нескольких американских штатов» указывал принципы, которые желательны в своде законов: известность (закрепляемых правил); лаконичность (по объему); ясность языка; компактность (формы); полнота/всесторонность; внутренняя полезность; обоснованность / проявленная полезность [Цит. по: 17, с. 32]. Британский исследователь Роберт Корнакайн пишет в своей диссертации о том, что «законодательство должно быть доступно, предсказуемо, ясно и понятно» [Там же, с. 208].

Попробуем и мы предложить некоторые опорные принципы формирования законодательства о Байкале<sup>3</sup>:

**А. Принцип «обеспеченности» правовых норм.** В понятие «обеспеченности» здесь мы вкладываем, во-первых, наличие и/или сопровождающие нормотворчество разработку и внедрение должных правоприменительных механизмов (идеологических, организационных, управленческих, финансовых *etc.*); во-вторых, проведение глубокого и качественного научного анализа, социально-экологической экспертизы как краткосрочных, так и средне- и долгосрочных последствий применения таких норм; в-третьих, адекватную технико-юридическую «обеспеченность», позволяющую не пропустить или ограничить строгой необходимостью нормы как декларативного, так и бланкетного типа, чья реализация либо чрезвычайно усложнена, либо требует несоразмерных правовых и правоприменительных усилий (в том числе в плане временных затрат); наконец, в-четвертых, осмысленная и понятная связь с существующими нормативными требованиями как национального, так и международного законодательства.

**Б. Принцип «эволюционности».** Мы считаем, что законодательство о Байкале, по меньшей мере, в силу хрупкости уникальной экологической системы озера<sup>4</sup>, обречено на эволюци-

<sup>3</sup> Укажем, что данные принципы уже апробировались ранее нами в более сжатой форме. См., например: [15, с. 135].

<sup>4</sup> Впрочем, как и в силу очевидного и чрезвычайно длинного перечня иных причин объективного и субъективного характера.

онное, *id est*, постепенное, логически и исторически связанное и связанное развитие. Любые попытки его экстренного исправления в угоду каким бы то ни было сиюминутным интересам (насколько бы значимыми они ни казались в тот или иной период времени) недопустимы<sup>1</sup>. Вдвойне недопустимо пытаться «улучшить» закон, прикрываясь какими-либо «высокими» политическими, экономическими или идеологическими мотивами, а фактически, «деэкологизируя» его, продвигая определенные вполне прагматические интересы.

В. Принцип «устойчивости»<sup>2</sup>. Байкал, безусловно, является уникальным природным феноменом, стратегическим запасом пресной воды для всей человеческой цивилизации и одновременно малой родиной, домом для людей, проживающих испокон веку на его берегах. Нормотворчество, регулирующее общественные отношения по поводу озера, должно учитывать обе эти ипостаси, бесконечно и в каждом отдельном случае пытаясь найти между ними баланс, при этом, как нам кажется, точка отсчета должна состоять в категорическом императиве сохранности озера. 

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Будуев Н. Р. Об основных направлениях совершенствования законодательства об охране озера Байкал // Баланс экологических и социальных интересов на Байкальской природной территории: пути достижения : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 31 августа 2023 года) : рукопись. Иркутск, 2023. 368 с.
2. Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права : учеб. пособие для вузов. 2-е изд. испр. и доп. Минск : Амалфея, 2007. 480 с.
3. Итоговый аналитический отчет экспертно-аналитического исследования по теме: Правовое обеспечение государственной политики по сбережению экосистемы озера Байкал. Разработка научно обоснованной концепции модернизации ФЗ «Об охране озера Байкал» : рукопись. Иркутск, 2018. 759 с.
4. Керимов Д. А. Законодательная деятельность Советского государства (Основные принципы и организационные формы). М. : Госюриздат, 1955. 134 с.
5. Колобов Р. Ю., Ганева Е. О., Макаренко Е. К. Проблемы охраны объектов всемирного наследия в России и за рубежом (на примере озера Байкал и национального парка «Плитуцкие озера») // Сибирский юридический вестник. 2022. № 2. С. 127–135.
6. Колобов Р. Ю., Дидевич Я. Б. Охрана озера Байкал в контексте латиноамериканского опыта сохранения объектов всемирного наследия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19, № 3. С. 90–102. DOI: 10.12737/jzsp.2023.038.

<sup>1</sup> Безусловно, ни один из принципов, в том числе и этот, не может быть возведен в абсолют, однако автору все-таки кажется, что практически любая критическая ситуация может быть исправлена экстренными мерами много, ненормотворческого характера (опираясь на существующее в момент ее возникновения законодательство).

<sup>2</sup> Или сбалансированности, который еще раз отсылает нас к общей идее устойчивого развития.

7. Курышова И. В. Охрана природы в Байкальском регионе в конце XIX – начале XX вв.: проблемы организации и основные направления деятельности : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. Иркутск, 2005. 237 с.

8. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма-ИНФРА-М, 2012. 560 с.

9. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. М. : Юрайт, 2023. 542 с.

10. Снакин В. В. Устойчивое развитие // Жизнь Земли. 2018. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustoychivoe-razvitiye-1> (дата обращения: 25.10.2023).

11. Соколова Н. А., Теймуров Э. С. Соотношение целей устойчивого развития и ESG-принципов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 12 (88). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-tseley-ustoychivogo-razvitiya-i-esg-printsipov> (дата обращения: 30.10.2023).

12. Теория государства и права / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. С. С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1985. 480 с.

13. Ширяев А. Е. Утопизм концепции устойчивого развития // ОНВ. 2007. № 5 (59). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/utopizm-kontseptsii-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 30.10.2023).

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

15. Шорников Д. В. Правовая охрана Байкала и принципы нормотворчества // Баланс экологических и социальных интересов на Байкальской природной территории: пути достижения : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 31 августа 2023 года) : рукопись. Иркутск, 2023. 368 с.

16. Шорников Д. В. Правовая охрана озера Байкал. Иркутск : Иркутский государственный университет, 2012. 179 с.

17. Cornacain Robert. Legislative Drafting and the Rule of Law. Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London. PhD Thesis. 2017. 244 p. URL: <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cornacain%2C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

#### REFERENCES

1. Buduev N.R. Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob okhrane ozera Baikal [On the fundamental directions of education on the protection of Lake Baikal]. *Balans ekologicheskikh i sotsial'nykh interesov na Baikalskoi prirodnoi territorii: puti dostizheniya* [Balance of Ecological and Social Interiors of Bayesov Kalskaya Natural Territory: Paths of Achievement<sup>2</sup>]. Collected material of the All-Russian Scientific and Practical Conference (Irkutsk, August 31, 2023). Irkutsk, 2023, 368 p. (in Russian)
2. Drobzyazko S.G., Kozlov V.S. *Obshhaya teoriya prava : ucheb. posobie dlya vuzov*. [General theory of law: textbook. manual for universities]. 2nd ed. corr. and additional. Minsk, Amalfeya, 2007, 480 p. (in Russian)
3. *ItoGovy'j analiticheskij otchet e'kspertno-analiticheskogo issledovaniya po teme: Pravovoe obespechenie gosudarstvennoj politiki po sberezheniyu e'kosistemy' ozera Bajkal. Razrabotka nauchno obosnovannoj koncepcii modernizacii FZ «Ob oxrane ozera Bajkal»* [Final analytical report of the expert analytical study on the topic: Legal support of state policy to preserve the ecosystem of Lake Baikal. Development of a scientifically based concept for the modernization of the Federal Law "On the Protection of Lake Baikal"]. Manuscript. Irkutsk, 2018, 759 p. (in Russian)
4. Kerimov D.A. *Zakonodatel'naya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva (Osnovny'e principy i organizacionny'e formy)*. [Legislative activity of the Soviet state (Basic principles and organizational forms). Moscow, Gosyurizdat, 1955, 134 p. (in Russian)
5. Kolobov R.Yu., Ganeva E.O., Makarenko E.K. *Problemy' ohrany' ob'ektov vseirnogo naslediya v Rossii i za rubezhom (na primere ozera Bajkal i nacional'nogo parka «Plitviczkie ozera»)* [Problems of protection of World Heritage sites in Russia and abroad (on the example of Lake Baikal and the Plitvice Lakes Na-

tional Park)]. *Sibirskij yuridicheskij vestnik*. [Siberian Law Herald], 2022, no. 2, pp. 127-135. (in Russian)

6. Kolobov R.Yu., Dicevich Ya.B. Oхрана озера Байкал в контексте латиноамериканского опыта сохранения объектов всемирного наследия. [Protection of Lake Baikal in the context of Latin American experience in the conservation of World Heritage sites]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law], 2023, vol. 19, no. 3, pp. 90-102, DOI: 10.12737/jzsp.2023.038/ (in Russian)

7. Kury'shova I.V. *Oхрана природы в Байкалском регионе в конце XIX - начале XX вв.: проблемы организации и основные направления деятельности*. [Nature conservation in the Baikal region at the end of the 19th - beginning of the 20th centuries: problems of organization and main areas of activity]. Cand. sci. diss. Irkutsk, 2005, 237 p. (in Russian)

8. Nersesyancz V.S. *Общая теория права и государства*. [General theory of law and state]. Textbook. Moscow, Norma-IN-FRA-M, 2012, 560 p. (in Russian)

9. Arzamasov Yu.G. [et al.]. *Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов* [Normography: theory and technology of rule-making; a textbook for universities.]. Ed. by Yu.G. Arzamasov. Moscow, Yurayt, 2023, 542 p. (in Russian)

10. Snakin V.V. *Устойчивое развитие* [Statutory development]. *Zhizn' Zemli* [Life of the Earth], 2018, no. 1. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustoychivoe-razvitiye-1> (date of access: 25.10.2023). (in Russian)

11. Sokolova N.A., Teymurov E.S. *Сотношение тсели устойчивого развития и ESG-принципов* [General purposefulness and ESG principle]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina* [Bulletin of the University of the names of O.E. Kutafin.], 2021, no. 12 (88). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-tseley-ustoychivogo-razvitiya-i-esg-printsipov> (date of access: 30.10.2023). (in Russian)

12. Alekseev S.S. [etc.]. *Теория государства и права* [Theory of state and law]. Ed. by S.S. Alekseev. Moscow, Legal. lit., 1985, 480 p.

13. Shiryaev A.E. *Утопизм концепции устойчивого развития* [Utopianism of the concept of sustainable development]. *ONV* [ONV], 2007, no. 5 (59). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/utopizm-kontseptsii-ustoychivogo-razvitiya> (date of access: 30.10.2023) (in Russian)

14. Shornikov D.V. *Закон о Байкале: предыстория и история* [Law on Baikal: background and history]. *Sibirskij yurid-*

*icheskij vestnik*. [Siberian Law Herald], 1999, no. 1, pp. 52-55. (in Russian)

15. Shornikov D.V. *Правовая охрана Байкала и принципы нормотворчества* [Legal protection of Baikal and principles of rule-making]. *Balans ekologicheskikh i sotsial'nykh interesov na Baikalskoi prirodnoi territorii: puti dostizheniya* [Balance of Ecological and Social Interiors of Bayesov Kalskaya Natural Territory: Paths of Achievement"]. Collected material of the All-Russian Scientific and Practical Conference (Irkutsk, August 31, 2023). Irkutsk, 2023, 368 p. (in Russian)

16. Shornikov D.V. *Правовая охрана озера Байкал*. Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Irkutsk State University, Law Institute. Irkutsk, Irkutsk State University, 2012, 179 p.

17. Cornacain R. *Legislative Drafting and the Rule of Law*. Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London. PhD Thesis, 2017, 244 p. Available at: <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cornacain%20C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf> (date of access: 30.10.2023) (in English)

*Статья поступила в редакцию 27.09.2023; одобрена после рецензирования 19.10.2023; принята к публикации 10.11.2023.*

*Received on 27.09.2023; approved on 19.10.2023; accepted for publication on 10.11.2023.*

**Шорников Дмитрий Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права и сравнительного правоведения, Юридический институт, Иркутский государственный университет; директор, НИИ правовой охраны Байкала, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-1875-7277, ResearcherID: M-8437-2018, РИНЦ AuthorID: 93156, e-mail: abirvalg35@mail.ru

**Shornikov Dmitry Vladimirovich** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of International Law and Comparative Law, Institute of Law, Irkutsk State University; Director, Research Institute for Legal Protection of Lake Baikal, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-1875-7277, ResearcherID: M-8437-2018, RSCI AuthorID: 93156, e-mail: abirvalg35@mail.ru