
Вопросы международного права и сравнительного правоведения

Научная статья

Научная специальность

5.1.5 «Международно-правовые науки»

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.4.122>

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ РЕТРОСПЕКТИВНОЙ ФОРМУЛИРОВКИ ВЫДАЮЩЕЙСЯ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ ОБЪЕКТА ВСЕМИРНОГО ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ «ОЗЕРО БАЙКАЛ»

© Колобов Р. Ю., 2024

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Иркутский научный центр Сибирского отделения РАН, г. Иркутск, Россия

Критически исследуется понятие ретроспективной формулировки выдающейся универсальной ценности объектов всемирного природного наследия на примере оз. Байкал. Отмечается, что необходимость подготовки такой формулировки обусловлена решениями, принятыми на 46-й сессии Комитета всемирного наследия. Показано, что отсутствие указанной формулировки препятствует подготовке плана управления Байкалом как объектом всемирного наследия и проведению оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными консультативными органами Комитета всемирного наследия. Определяется круг юридических текстов, подлежащих трактовке при подготовке ретроспективной формулировки, и проводится их детальный анализ. Показывается необходимость использования материалов номинации, представленных Россией для включения Байкала в Список всемирного наследия, и их оценки, подготовленной Международным союзом охраны природы в 1996 г. для разработки ретроспективной формулировки. Исследуется понятие «атрибут объекта всемирного наследия» и его роль в подготовке формализации выдающейся универсальной ценности оз. Байкал. Восполняется дефицит научного внимания к понятию целостности объектов всемирного наследия, определяется его роль в охране объектов всемирного наследия. Предлагается отразить в ретроспективной формулировке возможность создания транснационального объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал» за счет оз. Хубсугул и Тункинской котловины по принципу геологического единства. Рассматривается одна из возможностей выполнения рекомендаций Комитета всемирного наследия о формализации буферной зоны объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал» за счет включения в нее территорий пяти населенных пунктов, не вошедших в его состав в соответствии с решением об инскрипции. Констатируется необходимость системного обновления законодательства об охране объектов всемирного природного наследия.

Ключевые слова: выдающаяся универсальная ценность, формулировка выдающейся универсальной ценности, всемирное наследие, Байкал, международное право, экологическое право.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF RETROSPECTIVE STATEMENT OF OUTSTANDING UNIVERSAL VALUE OF THE WORLD HERITAGE PROPERTY "LAKE BAIKAL"

© Kolobov R. Yu., 2024

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

Irkutsk Scientific Center of the Siberian Branch of the RAS, Irkutsk, Russian Federation

The concept of a retrospective Statement of Outstanding Universal Value of Natural World Heritage properties is critically examined using Lake Baikal as an example. The need to prepare such a statement is determined by the decisions adopted at the forty-sixth session of the World Heritage Committee. It is shown that the absence of such a declaration hinders the preparation of a management plan for Lake Baikal as a World Heritage property and an environmental impact assessment in accordance with the guidelines developed by the advisory bodies of the World Heritage Committee. The range of legal texts to be interpreted in the preparation of the retrospective wording is identified and their detailed analysis is carried out. The necessity of using the nomination documents and their evaluation prepared by the International Union for Conservation of Nature in 1996 for the preparation of the retrospective statement is demonstrated. The concept of the "attribute of a World Heritage property" and its role in the preparation of the formalisation of the outstanding universal value of Lake Baikal is examined. The deficit of scientific

attention to the concept of integrity of World Heritage properties is compensated, its role in the protection of World Heritage properties is determined. It is proposed to consider in a retrospective statement the possibility of creating a transnational World Heritage property “Lake Baikal” at the expense of Lake Khubsugul and the Tunka Depression on the principle of geological integrity. One of the possibilities to implement the recommendations of the World Heritage Committee to formalise the buffer zone of the World Heritage Site “Lake Baikal” by including the territories of five settlements, which were not included in its territory according to the inscription decision, is considered. The need for systematic improvement of the legislation on the protection of World Heritage Sites is noted.

Keywords: outstanding universal value, statement of outstanding universal value, world heritage, Lake Baikal, international law, environmental law.

Введение

В России расположен уникальный водоем – оз. Байкал, содержащее порядка 20 % мировых запасов озерной пресной воды. Его исключительность была отмечена в 1996 г. Межправительственным комитетом по охране всемирного культурного и природного наследия (далее – Комитет), удовлетворившим заявку Российской Федерации на включение озера в Список всемирного наследия (далее – Список). За прошедшие после этого события годы Байкал продолжает сталкиваться с серьезными угрозами своему экологическому состоянию [12]. Система, созданная Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее – Конвенция, Конвенция о всемирном наследии), не раз содействовала разрешению сложных проблем поиска баланса между экономическими, социальными и природоохранными приоритетами.

В 2021–2024 гг. оз. Байкал вновь оказалось в центре общественного внимания в связи с планами по изменению режима его правовой охраны. Появление законопроекта № 387575-8² потребовало мобилизации усилий различных отраслей науки для оценки последствий его возможного принятия и выработки альтернативных решений.

В декабре 2023 г. на оз. Байкал по приглашению Российской Федерации работала совместная реагирующая миссия (далее – Миссия) Центра всемирного наследия (далее – Центр) и Международного союза охраны природы (далее также – МСОП), подготовившая отчет³ для принятия решения Комитетом на его 46-й сессии, состоявшейся в конце июля 2024 г. В

соответствии со своей компетенцией Комитет рассмотрел состояние сохранности оз. Байкал и принял весьма объемное решение, содержащее целый ряд рекомендаций по совершенствованию его охраны⁴.

Внимание общественности в основном сконцентрировалось на решении Комитета не включать Байкал в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой⁵. Мало кто даже в профессиональном сообществе обратил внимание на просьбу Комитета подготовить ретроспективную формулировку выдающейся универсальной ценности озера (далее также – РФВУЦ, ретроспективная формулировка) и представить ее в соответствии с установленной процедурой⁶ для рассмотрения в Центр, МСОП и Комитет. Содержание такой формулировки может существенным образом повлиять на международно-правовую охрану озера и, как следствие – на национальный режим охраны Байкала, поскольку положения Конвенции и принятых в ее развитие документов носят, по преимуществу, несамостоятельный характер и требуют реализации в положениях внутригосударственной части правовой системы.

Центральной правовой категорией, используемой системой охраны всемирного наследия,

⁴ Decisions Adopted by the World Heritage Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage at its 46th Session (New Delhi, 2024) Decision 46 COM 7B.52. P. 167–168. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2024/whc-24-46com-17-en.pdf> (date of access: 15.08.2024).

⁵ Нельзя не отметить, что такое пристальное внимание к перспективам включения объекта в указанный список вряд ли содействует формированию гармоничной политики по охране экосистемы озера. Он представляет собой инструмент, использование которого уместно для решения одних проблем (например, строительства ГЭС на монгольской части р. Селенги) и неуместно для решения других. В любом случае Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, представляет собой сложное международно-правовое явление, не терпящее упрощенных оценок своей эффективности. См.: [8].

⁶ Процедура разработки такой формулировки достаточно ясно урегулирована документами системы охраны всемирного наследия и не представляет интереса в качестве самостоятельного предмета исследования. Государство, на территории которого расположен объект наследия, готовит проект РФВУЦ и передает его в Центр, который проверяет комплектность представленного пакета документов и передает его для анализа консультативным органам. Затем документ направляется для согласования государству и вопрос выносится на рассмотрение Комитета.

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. Вып. 44. М., 1990. С. 496–506.

² О внесении изменений в статью 25-1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/387575-8> (дата обращения: 15.08.2024).

³ Report on the joint UNESCO World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission to Lake Baikal World Heritage Property, Russian Federation from 12 to 16 December 2023. URL: <https://whc.unesco.org/document/207572> (date of access: 15.08.2024).

является выдающаяся универсальная¹ ценность (далее также – ВУЦ). Обладание ею является условием распространения международно-правового режима охраны всемирного наследия на отношения по охране и устойчивому использованию уникальных природных объектов, а ее сохранение – задачей государства, на территории которого находится объект всемирного природного наследия (далее также – ОВПН). Мы уже обращались к анализу понятия ВУЦ в предыдущих публикациях [2], поэтому приведем лишь самые основные черты этого понятия, необходимые для достижения целей настоящего исследования. Согласно сложившимся за более чем пятидесятилетнюю историю Конвенции подходам, обладание ВУЦ означает наличие ее критериев², соответствие условиям целостности³, а также функционирование системы охраны и управления объектом. Указанные элементы ВУЦ отражаются в ее формулировке⁴, которая, в соответствии с п. 155 Руководства по выполнению Конвенции (далее – Руководство), является основой для охраны и управления объектом.

С практической точки зрения важность формулировок ВУЦ определяется тем, что, в соответствии со сложившимися в системе охраны всемирного наследия подходами, проекты экономической деятельности, планируемые для реализации в границах объектов всемирного наследия, должны проходить процедуры оценки воздействия⁵. Общие стандарты таких процедур закрепляются в документе «Руководство

и методическое пособие по оценке воздействия в контексте всемирного наследия» (далее – Руководство по оценке воздействия)⁶, пришедшем на замену Консультативной записке МСОП об оценке воздействия на всемирное наследие⁷. Просьбу о проведении оценки воздействия в соответствии с обновленными стандартами в отношении крупных проектов экономической деятельности на Байкале Комитет повторил в п. 7 решения, принятого на своей 46-й сессии. Вся логика проведения такой оценки построена на извлечении ценностей наследия (и их физических носителей⁸) из формулировки ВУЦ и оценке влияния планируемой деятельности на каждый из таких элементов. Отсутствие детальной и проработанной формулировки ВУЦ обуславливает невозможность проведения оценки воздействия в соответствии со стандартами системы охраны всемирного наследия.

Еще одной рекомендацией Комитета, выполнение которой невозможно без подготовки РФВУЦ, является подготовка комплексного плана управления объектом (п. 8.e решения 46 СОМ 7В.52), поскольку такой план должен быть направлен на сохранение ВУЦ объекта, выраженной в его формулировке.

Пятое и десятое приложения Руководства закрепляют требования к содержанию формулировок ВУЦ и порядку их разработки⁹. Согласно десятому приложению к Руководству формулировка ВУЦ состоит из краткой аннотации, обоснования критериев ВУЦ, заявления о целостности, заявления о подлинности (для объектов культурного наследия) и требований к охране и управлению объектом.

Положения о необходимости подготовки формулировок ВУЦ появились в редакции Руководства 2005 г., а вступили в силу в 2007 г., в то время как первый объект всемирного наследия был внесен в Список в 1978 г. По этим причинам Комитет на своей 31-й сессии в 2007 г. призвал

¹ Универсальность такой ценности становилась предметом многочисленных дискуссий, некоторые из них приводили к изменению документов системы охраны всемирного наследия. См.: [18].

² Для объектов всемирного природного наследия применяются критерии с 7 по 10. См.: п. 77 Руководства. До 2003 г. критерии были закреплены в отдельных пунктах Руководства применительно к культурному и природному наследию. Системная политика сближения культурной и природной подсистем охраны всемирного наследия привела к принятию Комитетом решения 6 EХТ 5.1, которым критерии ВУЦ были изложены единым перечнем. Анализ обоснованности и целесообразности такого шага выходит за пределы настоящего исследования, отметим лишь, что в некоторых современных исследованиях отмечается сугубо формальный характер такого объединения, не повлиявший на содержательное объединение подходов в охране культурного и природного наследия. См.: [14, p. 105].

³ Они сформулированы в Руководстве для всех объектов всемирного наследия (пп. 87–88 Руководства); всех объектов всемирного природного наследия (пп. 89–90 Руководства); объектов природного наследия, номинированного по отдельным критериям (пп. 91–96).

⁴ В английском варианте текста Руководства используется понятие *statement*, во французском – *déclaration*. Мы используем термин «формулировка», поскольку он закреплен в неофициальном переводе текста Руководства, представленном на сайте Центра. Последняя доступная редакция на русском языке датирована 2017 г. См.: WHC.17/01 Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. URL: <https://whc.unesco.org/document/178311> (дата обращения: 15.08.2024).

⁵ Этот общий термин включает в себя три вида оценки: оценку воздействия на окружающую среду, оценку воздействия на наследие, стратегическую экологическую оценку (п. 118bis Руководства).

⁶ *Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context* URL: <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/> (date of access: 15.08.2024).

⁷ *IUCN World Heritage Advice Note on Environmental Assessment* URL: https://iucn.org/sites/default/files/2022-09/iucn_advice_note_environmental_assessment_18_11_13_iucn_template.pdf (date of access: 15.08.2024).

⁸ Об атрибутах наследия будет сказано далее в настоящей статье.

⁹ В нашей предыдущей публикации на эту тему мы уже отмечали возможные варианты совершенствования правил Руководства относительно содержания формулировок ВУЦ. De lege ferenda необходимо их разделение на часть, обеспечивающую информирование широких слоев общественности о выдающихся свойствах объекта, и часть, используемую профессионалами (менеджментом объекта, органами государственной власти, структурами охраны всемирного наследия и пр.). См.: [2, с. 159]. В настоящей статье исследование проводится de lege lata.

государства, на территории которых находятся объекты всемирного наследия, внесенные в Список, подготовить формулировки ВУЦ в соответствии с новыми правилами¹, которые впоследствии стали именоваться *ретроспективными формулировками* ВУЦ. Для оказания методической помощи в подготовке таких формулировок консультативными органами Комитета² было издано специальное руководство по подготовке РФВУЦ (далее – Руководство РФВУЦ)³.

Исходя из сказанного, *объектом* настоящего исследования является правовая конструкция РФВУЦ, а его *предметом* – юридические формы выражения выдающейся универсальной ценности оз. Байкал. Появление текста РФВУЦ должно стать результатом решения междисциплинарной научной задачи, поскольку предполагает привлечение потенциала естественных наук – лимнологии, биологии, географии и др. По этой причине *цель* проводимого анализа состоит в выработке *правовых основ* для последующей разработки РФВУЦ объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал» представителями различных естественных и социальных наук.

Слово *ретроспективный* в составе термина РФВУЦ очень удачно отражает сущность этого явления. Поскольку объект включался в Список в прошлом, то при описании его соответствия требованиям, предъявляемым системой охраны всемирного наследия, необходимо решение вопроса о моменте, на который определяется обладание выдающейся универсальной ценностью (точнее – *моментах*, на которые определяется соответствие различных *составляющих ВУЦ* объекта). По этой причине в значительной части подготовка РФВУЦ является *юридической* задачей, решаемой с применением приемов международно-правовых исследований и группы историко-правовых методов⁴.

В соответствии с поставленной целью в статье вначале определяется круг применимых для разработки РФВУЦ юридических текстов, проводится их анализ, а затем последовательно рассматриваются направления подготовки отдельных элементов РФВУЦ, исходя из указанного трехчастного деления ВУЦ.

¹ Decision 31 COM 11D.1 Periodic Reporting URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2226/> (date of access: 15.08.2024).

² Помимо МСОП к ним относятся Международный совет по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС), а также Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей (ИККРОМ).

³ Guidance on the preparation of retrospective Statements of Outstanding Universal Value. URL: <https://www.iucn.org/sites/default/files/import/downloads/whouven.pdf> (date of access: 15.08.2024).

⁴ В отечественной юриспруденции вопрос о темпоральном аспекте был поставлен и разработан достаточно давно. См.: [5].

Материалы и методы исследования

Ретроспективное установление ВУЦ происходит путем толкования различных юридических текстов, принятых в прошлом в связи с включением объекта в Список. К ним относятся решение Комитета об инскрипции, заключение консультативных органов о соответствии объектов критериям ВУЦ, а также материалы номинации и иная дополнительная информация, представленная государством в процессе выдвижения объекта для включения в Список.

Комитет является межправительственным органом, компетенция которого напрямую закреплена в Конвенции, в связи с чем решение о включении в Список является *первичным источником* юридически значимой информации об уникальных свойствах объектов, определяющих их общемировую ценность. Такой подход прослеживается и в Руководстве РФВУЦ. В п. 6.2.а прямо закрепляется, что обоснование соответствия критериям ВУЦ должно определяться решением Комитета *на момент включения* объекта в Список. В случае, если на момент инскрипции критерии не раскрыты полностью, не допускается исключать какой-либо текст обоснования Комитета, а возможно только его дополнение (п. 7.2)⁵.

Заключение консультативного органа, описывающее свойства объекта на момент инскрипции, также подлежит интерпретации при подготовке РФВУЦ (пп. 6.1, 6.2.d)). При этом мнение таких органов, отражаемое в ретроспективной формулировке, должно соотноситься с последующим решением Комитета⁶.

⁵ Анализ практики подготовки РФВУЦ на зарубежных объектах показывает, что это правило редко трактуется буквально. Формат статьи не позволяет провести развернутый анализ подготовки РФВУЦ в отношении объектов, внесенных в Список в разные годы. Отметим лишь в качестве примера подготовку РФВУЦ в отношении Фаунистического резервата Окапи, расположенного в Демократической Республике Конго (на момент инскрипции страна именовалась «Заир»). Резерват, как и оз. Байкал, был внесен в Список на 20-й сессии Комитета в 1996 г. В решении Комитета отмечалось наличие «богатого флористического разнообразия», а в РФВУЦ, принятой Комитетом в 2010 г., речь идет о «выдающемся разнообразии флоры». Ср.: Decision 20 COM VIII.A Inscription: Okapi Wildlife Reserve (Zaire) URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2971/>; WHC-10/34.COM/8E Adoption of retrospective Statements of Outstanding Universal Value. P. 7. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-8Ee.pdf> (date of access: 15.08.2024).

⁶ Расхождения во мнениях между Комитетом и МСОП не являются редкостью, а иногда и вовсе принимают радикальный характер. При оценке материалов номинации, представленных в 1996 г. для включения в Список Национального парка W, расположенного в Нигере, МСОП заключил, что объект не отвечает критериям, установленным для объектов природного наследия. См.: World Heritage Nomination – IUCN Summary, “W” National Park Niger. P. 48. URL: <https://whc.unesco.org/document/154175> (date of access: 15.08.2024). Однако Комитет, тем не менее, включил его в Список, признав его соответствие второму и четвертому критериям ВУЦ. См.: Decision 20 COM VIII.A Inscription: W National Park of Niger (Niger) (date of access: 15.08.2024). Процесс политизации решений Комитета отмечается на протяжении долгого времени и касается, прежде всего, проблематики внесения объектов в Список. См.: [7].

Конвенция и Список представляют собой явления, принадлежащие к международной нормативной системе. Это обстоятельство предопределяет приоритет решений Комитета и заключений консультативных органов над материалами номинации, представляемыми государствами. Однако в тех случаях, когда сведения, содержащиеся в решении Комитета и заключении консультативных органов, недостаточны, Руководство РФВУЦ предписывает использовать материалы досье номинации для расширения информации, вносимой в ретроспективную формулировку (п. 6.2.d)).

Если содержание трех указанных групп документов не позволяет выразить ВУЦ, допускается обращение к дополнительным источникам информации. К ним Руководство РФВУЦ относит заслуживающие доверия источники, содержащие оценку объекта на момент его включения в Список (п. 6.3). В отношении объектов природного наследия предпочтительно использовать информацию из рецензируемых научных журналов.

В открытом доступе на сайте Центра размещено решение о включении Байкала в Список¹, а также материалы, подготовленные МСОП. Эти документы должны стать основой для подготовки РФВУЦ в отношении ОВПН «Озеро Байкал». Ее разработка предполагает в том числе и решение юридико-лингвистической задачи, поскольку материалы МСОП изложены на английском языке, а решение Комитета об инскрипции озера – на английском и французском. При этом, как будет показано далее в настоящей статье, два текста на иностранных языках также отличаются по содержанию. Лингвистический аспект исследования предполагает поиск адекватных словесных средств выражения содержания указанных документов, а юридический – обоснование применимой методики толкования этих текстов.

При выявлении правовых позиций Комитета, подлежащих трактовке, необходимо принимать во внимание их выражение на английском и французском языках, поскольку они признаются рабочими языками, на которых издаются

документы Комитета, в соответствии с его Правилами процедуры (правила 28.1, 28.4)². Юридическая природа этих правил напрямую проистекает из ч. 1 ст. 10 Конвенции, закрепляющей полномочия Комитета по их принятию.

Анализ текста решения позволяет выделить следующие ключевые характеристики, отмеченные Комитетом при включении этого ОВПН в Список. Байкал охарактеризован как озеро: *a)* являющееся самым выдающимся (англ. *the most outstanding*) примером пресноводной экосистемы; *b)* соответствующее всем критериям ВУЦ, предусмотренным для объектов природного наследия; *c)* являющееся самым глубоким и древним в мире; *d)* содержащее почти 20 % мировых запасов воды, находящейся в незамерзшей форме; *e)* содержащее выдающееся разнообразие эндемичной флоры и фауны, исключительного значения для эволюционной теории (англ. *evolutionary science*); *f)* окруженное системой охраняемых территорий³, обладающих высокими живописными и другими природными качествами⁴. При этом Комитет отметил: *g)* подтверждение⁵ измененных границ объекта, совпадающих с зонами ядра⁶, определенных

² Rules of Procedure URL: <https://whc.unesco.org/document/125492> (date of access: 15.08.2024).

³ В российской терминологии – особо охраняемых природных территорий.

⁴ В отношении этого признака наблюдается расхождение в исходных текстах решений на английском и французском языках. Ср. англ.: «It is also surrounded by a system of protected areas that have *high scenic and other natural values*» и фр.: «Il est également entouré par un système d'aires protégées d'une *beauté naturelle exceptionnelle*». В варианте текста на английском языке указывается на обладание озером высокой живописной ценностью, а на французском – исключительной (уникальной). Обращает на себя внимание и то, что во французском варианте текста отсутствует указание на наличие других природных свойств высокого уровня.

⁵ Имеется в виду подтверждение Российской Федерацией.

⁶ Термин «зона ядра» не раз приводил к путанице при определении границ объектов всемирного наследия. Комитет был вынужден отдельным решением просить Центр и консультативные органы перестать его использовать и придерживаться устоявшейся терминологии – объект (англ. *property*) и буферная зона (англ. *buffer zone*) всемирного наследия. См.: Decision 32 COM 7.1 Presentation of the results of the international experts meeting on World Heritage and buffer zones URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1570/> (date of access: 15.08.2024). Вызывает сожаление, что этот термин вновь стал использоваться при оформлении материалов номинаций для включения в Список. Утвержденная Комитетом на его 46-й сессии карта объекта «Пещера Ветреница, Равно» (Босния и Герцеговина) вновь содержит указание на «зону ядра». Эта проблема могла бы показаться проявлениями пуризма в отношении терминологии, если бы в практике неоднократно не возникали сугубо утилитарные проблемы, связанные с этим словосочетанием. Недопонимание о соотношении территорий «ядра» и объекта всемирного наследия на объекте «Беловежский лес» привело к тому, что долгое время национально-правовая охрана предоставлялась лишь части ОВПН, а на остальной части имела место заготовка древесины. См.: 24. Belovezhskaya Pushcha / Białowieża Forest (Belarus / Poland) (N 33-627) URL: <https://whc.unesco.org/archive/2009/whc09-33com-7Be.pdf> (date of access: 15.08.2024).

¹ Его текст изложен в виде отдельной выдержки, см.: Decision 20 COM VIII.A Inscription: Lake Baikal (Russian Federation) URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2968> (дата обращения: 15.08.2024), а также в составе официального отчета об итогах 20-й сессии Комитета, прошедшей в 1996 г., см.: WHC-96/CONF.201/21 URL: <https://whc.unesco.org/archive/1996/whc-96-conf201-21e.pdf> (дата обращения: 15.08.2024). Текст решения Комитета также изложен и на французском языке. См.: WHC-96/CONF.201/21 <https://whc.unesco.org/archive/1996/whc-96-conf201-21f.pdf> (дата обращения: 15.08.2024).

Законом о Байкале¹ (за исключением пяти урбанизированных развитых территорий); *h*) прохождение специальным законом о Байкале второго чтения в Думе; *i*) наличие ряда вопросов, связанных с целостностью объекта, включая загрязнение, на которые необходимо обратить внимание российских властей.

Указанные составляющие решения 20-й сессии Комитета должны лечь в основу разработки всех разделов РФВУЦ, поскольку, как было отмечено, именно они наделены первичным международно-правовым значением, напрямую проистекающим из акта «строгого» международного права. Правовые позиции а–f относятся, прежде всего, к части обоснования соответствия озера критериям ВУЦ; f–g определяют также требования целостности; g–i имеют значение и для описания системы охраны и управления озером.

Находящийся в открытом доступе материал МСОП, подготовленный к 20-й сессии Комитета по вопросу включения оз. Байкал в Список, состоит из двух частей. Первая представляет собой краткое изложение материалов номинации, представленных Российской Федерацией, вторая – собственно оценку объекта и представленной номинации Международным союзом охраны природы². Последняя интересна как второй уровень источников, используемых для подготовки РФВУЦ.

В этой части приводится сравнение озера с другими водоемами и отмечается его исключительность по многим характеристикам (объему воды, глубине, возрасту и биоразнообразию). В числе лимнологических характеристик отдельно отмечается необыкновенная чистота воды, обусловленная преимущественно каменной поверхностью берегов и отсутствием контакта с минеральной или химической средой. Размеры озера определяют существование собственного микроклимата на территории акватории и порядка двадцати пяти километров от его берегов. Возраст и изолированный характер озера, по мнению МСОП, предопределили его уникальные свойства, благодаря которым озеро и при-

легающую к нему территорию образно называют «российским Галапагосом».

В разделе «Целостность» общее состояние объекта характеризуется как хорошее (англ. good), отмечается наличие системы особо охраняемых территорий, окружающих объект, а также значительная поглотительная способность экосистемы, обусловленная, не в последнюю очередь, ее размером.

Наряду с этим, тем не менее, в оценке указывается, что на некоторых территориях наблюдается значительное загрязнение, в том числе и визуальное. Большие размеры озера предопределяют и значительное число городов и населения, проживающего вблизи него. В числе основных загрязнителей в тексте оценки названы Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (далее – БЦБК) и г. Улан-Батор в Монголии. К числу факторов, вызывающих озабоченность, отнесены деятельность лесопромышленного комплекса, чрезмерный вылов рыбы, развитие туризма, недостатки финансирования деятельности в особо охраняемых природных территориях.

К основным мерам по охране природы МСОП отнес согласие властей на перепрофилирование БЦБК, строительство более ста очистных сооружений на Селенге и усилия по снижению загрязнений от стоков г. Северобайкальска. В части управления объектом консультативным органом поддержано создание так называемой Байкальской комиссии. В целом состояние целостности охарактеризовано как «осторожный оптимизм», а включение в Список оценено как дополнительный стимул для реализации природоохранных мероприятий.

Консультативный орган констатировал наличие различных видов человеческой деятельности в границах объектов, а также отметил, что на территории располагается большое количество представляющих интерес памятников истории, археологии и культуры, однако Российская Федерация не заявила о соответствии объекта критериям всемирного культурного наследия³.

¹ В английском варианте текста решения используется выражение *Baikal Law*, во французском – *la Loi fédérale sur la protection du lac Baïkal* – федеральный закон об охране оз. Байкал.

² Строго говоря, этот документ называется «Техническая оценка бассейна озера Байкал». Мы обращаем внимание на выделенный термин «техническая», поскольку в одном из наиболее острых случаев, связанных с предложением МСОП и Центра исключить Охотничий резерват «Селус» из Списка, представитель МСОП на 44-й сессии Комитета в 2021 г. пытался использовать аргумент о техническом характере оценки материалов номинации в 1982 г. для того, чтобы обосновать юридическую безразличность указания в такой оценке на планы строительства ГЭС в резервате.

³ Ко времени включения объекта в Список в системе охраны всемирного наследия уже появилось понятие культурного ландшафта и одной из его разновидностей – ассоциативного культурного ландшафта. Первым объектом, внесенным в Список в таком качестве, стал Национальный парк Тонгариро, расположенный в Новой Зеландии. Его выдающаяся универсальная ценность выражается в том числе и в органичной и нераздельной связи ландшафта с представлениями народа нгати туфаретоя. См.: [13]. Мы полагаем, что вопрос о возможности признания оз. Байкал ассоциативным культурным ландшафтом требует детальной разработки с привлечением специалистов в области гуманитарных наук. См.: [1].

Принципиально важным является раздел «Оценка», посвященный анализу соответствия критериям ВУЦ. Международный союз природы соглашается с соответствием озера всем ее природным критериям, констатирует, что акватория является центром объекта, пейзаж, представленный покрытыми тайгой горами, дополняет его. Озеро представляет само по себе класс (англ. *is a class by itself*) и «лимнологическое чудо».

Наиболее важные характеристики озера в части соответствия критериям ВУЦ сводятся к следующему. Озеро является самым древним и самым глубоким, а тектонические процессы в нем продолжают (1-й критерий). Эволюция водных форм жизни выразилась в исключительно уникальных и эндемичных флоре и фауне (2-й критерий). Пейзаж, окружающий котловину озера, представлен горами, бореальными лесами, тундрой, озерами, островами и степями и отличается выдающимися живописными качествами. Озеро является самым большим вместилищем пресной воды на земле, что представляет собой исключительное природное явление (3-й критерий). Байкал представляет собой водоем с одним из наиболее высоких уровней биоразнообразия на планете, а в лесах, его окружающих, обитает десять видов, внесенных в красный список МСОП, наряду с типичными бореальными видами (4-й критерий).

Отдельно в этой секции поддержаны опасения Бюро Комитета относительно целостности объекта, связанные с формированием новой системы управления охраной природы и разработкой закона об охране оз. Байкал. В заключительной части оценки сформулированы рекомендации Комитету, которые в целом были отражены в его решении на 20-й сессии в 1996 г.

Материалы номинации, представленные государством, как указывалось в настоящей статье, являются дополнительным источником информации об объекте. Полный комплект документов не представлен в открытом доступе на сайте Комитета. Однако в цитируемом документе МСОП первую часть занимает резюме материалов, представленных Россией. Эта часть состоит из трех страниц, одну из которых занимает карта (черно-белая схема) расположения границ объекта. В описательной части отмечается, что объект включает в себя пять национальных парков и заповедников площадью 1,9 млн га, акваторию озера (3,15 млн га), а также региональные парки и земли, находящиеся в зоне ядра прибрежной охранной зоны, общей

площадью 8,8 млн га. Отдельно указывается на наличие эндемичной флоры и фауны, в частности байкальской нерпы.

Результаты исследования

Обоснование критериев выдающейся универсальной ценности

Решение Комитета о включении Байкала в Список, как было показано, не содержит мотивировки соответствия ОВПН каждому критерию в отдельности. Таким образом, при разработке РФВУЦ необходимо использовать оценку материалов номинации МСОП.

Руководство РФВУЦ при описании требований к разработке части ретроспективной формулировки, посвященной соответствию критериям ВУЦ, дважды в п. 7.2 закрепляет необходимость выделения *атрибутов* ВУЦ. Под ними понимаются части таких объектов, являющиеся ее носителями.

Термин «атрибут» появился в тексте Руководства в 2005 г., причем его употребление не всегда последовательно. Так, атрибуты иногда именуется элементами (подп. b п. 88), иногда перечисляются наравне с ними (приложение 3, п. 4.a), в некоторых случаях перечисляются наравне с характеристиками (англ. *features* – приложение 3, п. 1.e), в других – отделяются от характеристик разделительным союзом «или» (приложение 3, п. 4.a). В одном случае Руководство говорит об атрибутах объектов наследия (п. 88), в другом – об атрибутах подлинности (п. 85).

В Информационном руководстве по подготовке номинаций, разработанном всеми консультативными органами Комитета, признается неоднозначность соотношения указанных понятий и предлагается трактовка, согласно которой термин «характеристики» используется преимущественно по отношению к объектам всемирного *природного* наследия (указывается, что иногда используется и слово «атрибут»)¹.

Представляется верным высказанное в науке инструментальное отношение к атрибутам объектов всемирного наследия: «Термин “атрибут” используется при описании и анализе объектов всемирного наследия и в номинационных досье, и в деятельности органов, ответственных за оценку и сохранение объектов. Это на самом деле не концепция сама по себе, а общий термин и практический инструмент» [9, p. 32–33].

Руководство обращается к атрибутам в разных положениях, причем в большей степени

¹ Preparing World Heritage Nominations (second edition). P. 31–32. URL: <https://whc.unesco.org/document/116069> (date of access: 20.07.2023).

они конкретизированы для объектов культурного наследия в части выполнения требований аутентичности. Пожалуй, наиболее важные положения, касающиеся общего понятия атрибутов объектов всемирного наследия, закрепляются в пятом приложении к Руководству. Описывая состав материалов номинации, эта часть Руководства определяет необходимость представления перечня и краткого описания основных атрибутов, через которые проявляется выдающаяся универсальная ценность, они же передают и обеспечивают понимание ценности. Важным для последующего анализа является констатация, что эти атрибуты будут объектом действий по охране и управлению. В числе примеров атрибутов объектов всемирного наследия в Руководстве приводятся отдельные черты ландшафта, ареалы обитания, ключевые виды, аспекты, относящиеся к качеству окружающей среды (такие как нетронутость), размер и жизнеспособность популяций дикой фауны. При этом для каждого заявляемого критерия *должны быть* описаны соответствующие атрибуты.

Разработка РФВУЦ, как отмечалось, должна происходить с участием представителей наук естественного цикла и представлять собой комплексное междисциплинарное исследование. По этой причине в настоящей статье мы не преследуем цели исчерпывающим образом описать атрибуты ВУЦ оз. Байкал, а лишь продемонстрируем алгоритм создания юридической основы для их выявления и последующей инкорпорации в РФВУЦ.

Выберем в качестве примера формализацию исключительной природной красоты и эстетической ценности оз. Байкал¹. Основой для ее описания является решение Комитета, положения которого не допускаются сокращать. Правовая позиция f, как было показано, изложена на двух рабочих языках по-разному (высокая живописная ценность в английском и исключительная красота – во французском). Вместе с тем эти два определения не являются взаимоисключающими, а исключительная красота предполагает ее высокую живописную ценность. Поскольку оба текста обладают равной юридической силой, то отсутствующая во французском варианте текста фраза об иных высоких свойствах объекта также подлежит отражению. Поэтому представля-

¹ В современной нумерации – седьмой критерий, объединяющий в себе две составляющих: а) величайшие явления природы или б) места исключительной природной красоты и эстетической ценности. Байкал, несомненно, отвечает обоим составляющим этого критерия, что прослеживается по содержанию всех анализируемых документов.

ется верным при разработке РФВУЦ взять за основу следующую правовую позицию Комитета: «Озеро также окружено системой охраняемых территорий выдающейся природной красоты и высоких природных качеств».

Приведенная формулировка не позволяет установить атрибуты (носители) такой красоты. По этой причине необходимо обращение ко второму уровню международно-правовых документов – технической оценке МСОП. На шестидесятой (девятой по счету) странице этого документа при оценке соответствия третьему (в нумерации на момент принятия решения) критерию ВУЦ Международный союз охраны природы характеризует исключительную живописность ландшафта путем указания на горы, бореальные леса, тундру, озера, острова и степи. В другом месте технической оценки указывается на то, что озеро окружено величественным горным пейзажем, покрытым тайгой. Таким образом, к числу носителей (атрибутов) исключительной природной красоты и эстетической ценности относятся горы, леса, тундра, озера, острова, степи и тайга. Все эти атрибуты охраняются как *носители* выдающейся универсальной ценности, и любые изменения национального правового режима должны учитывать влияние на них.

Рассмотренные позиции представляют собой *основу* для составления РФВУЦ, но сами по себе они слишком лаконичны и требуют расширения. Его источниками могут выступать материалы номинации, представленные Российской Федерацией для рассмотрения на 20-й сессии Комитета, за счет которых необходимо провести более детальную характеристику атрибутов с точки зрения их расположения на местности.

Анализ зарубежной практики подготовки РФВУЦ в части описания эстетической ценности уникальных природных объектов показывает, что формализации подвергаются не только атрибуты ВУЦ, но и сама красота. Так, к примеру, в РФВУЦ, подготовленной в отношении Национального парка Сагарматха (район горы Эверест)², употребляются такие определения, как *величественные* (вершины) и *впечатляющие* (горы)³. В ретроспективной формулировке, описывающей ВУЦ объекта «Пейзажная достопримечательная зона Цзючжайгоу» (КНР), говорится об эстетической *величественности, сказочном ландшафте, захватывающих* (англ.

² Этот объект включен в Список только по седьмому критерию ВУЦ.

³ Sagarmatha National Park. URL: <https://whc.unesco.org/en/list/120> (date of access: 15.08.2024).

spectacular) горах¹. При подготовке описания природной красоты оз. Байкал поиск необходимых эпитетов будет также представлять собой одну из граней указанной лингво-юридической задачи.

Заявление о целостности

Следующим элементом в составе РФВУЦ является заявление о целостности. Подготовка этой части формулировки осложняется тем, что внутреннее российское право не оперирует подобным понятием². Выявление особенностей его содержания и генезиса не входит в предмет настоящего исследования, в связи с чем отметим лишь основные его черты.

На уровне Конвенции понятие целостности объектов всемирного наследия не используется, оно получает свое закрепление в Руководстве³. Его п. 88 определяет целостность как меру единства (англ. *wholeness*, фр. *ensemble*) и нетронутости объекта наследия и его атрибутов. Тот же пункт относит к составу анализируемого понятия элементы объекта, необходимые для выражения ВУЦ, и достаточность размеров объекта для всестороннего представления особенностей и процессов, отражающих значение объекта. При подготовке заявления о целостности значение имеет также описание факторов неблагоприятного воздействия, которые испытывает на себе объект.

Понятия единства и нетронутости раскрываются в Информационном руководстве по подготовке номинаций объектов всемирного наследия. Под первым понимается нахождение всех необходимых атрибутов в составе границ объекта, под вторым – их наличие, при котором ни один из них не потерян или значительным образом не поврежден⁴. Схожим образом определяются эти понятия в Руководстве РФВУЦ.

¹ Jiuzhaigou Valley Scenic and Historic Interest Area. URL: <https://whc.unesco.org/en/list/637/> (date of access: 15.08.2024).

² Первой работой, в которой было употреблено понятие «целостность», обычно считается книга А. Леопольда, вышедшая в 1949 г. См.: [16]. В дальнейшем это понятие получило свое развитие, прежде всего, в отношении водных экосистем. См.: [10, p. 128].

³ Изначально требование целостности предъявлялось только к объектам всемирного природного наследия. Общая тенденция сближения подходов в охране культурного и природного наследия привела к принятию в 2005 г. изменений в Руководстве, которыми условие целостности распространено на все объекты всемирного наследия. Как и в ситуации с объединением критериев ВУЦ, в науке отмечается, что *формальные* изменения не влекут сами по себе *содержательных* подходов к охране двух видов наследия, а категория целостности применительно к объектам культурного наследия остается неразработанной. См.: [11, p. 389; 15, p. 385].

⁴ Preparing World Heritage Nominations (second edition). P. 65. URL: <https://whc.unesco.org/document/116069> (date of access: 15.08.2024).

С точки зрения темпорального аспекта определения состояния целостности объекта Руководство РФВУЦ в п. 6.2.b закрепляет, что ее следует определять на момент инскрипции, если ее оценка проводилась и если она соответствует современному положению вещей. В случаях, когда специальная оценка целостности не проводилась на момент включения объекта в Список или когда угрозы ей стали известны позднее, условия целостности следует описывать на момент подготовки РФВУЦ. Схожие положения закреплены и в п. 7.3 Руководства РФВУЦ. В соответствии с ним оценка целостности должна проводиться как исходя из общих требований к ней (п. 90 Руководства), так и применительно к каждому отдельному критерию (такие требования раскрываются в пп. 91–94). При этом целостность должна *по возможности* быть рассмотрена на момент включения в Список. Если в ее состоянии произошли изменения, они также должны быть отражены.

Нумерация пунктов Руководства, описывающих общие и специальные условия целостности, изменилась с его редакции 1994 г. (именно она применялась при инскрипции объекта)⁵, но общий смысл остался тем же.

Действующая редакция Руководства достаточно подробно описывает требования целостности применительно к объектам всемирного природного наследия. Формат и предмет настоящего исследования не позволяют подвергнуть каждый из них самостоятельному анализу, поэтому рассмотрим описание раздела о целостности в его общих положениях и применительно к эстетической ценности оз. Байкал.

Пункт 90 Руководства, описывающий общие требования к целостности всемирного наследия, вводит важную корректировку его качества *нетронутости*. Дело в том, что на современном этапе невозможно говорить об объектах, полностью не затронутых деятельностью человека, поэтому ее экологически устойчивые разновидности являются совместимыми с выдающейся универсальной ценностью таких объектов⁶.

Установление требований к качеству целостности в отношении объектов, включенных в Список по критерию исключительной природной красоты, закрепляется в п. 92 Руковод-

⁵ Этим вопросам были посвящены пп. 44 (b) i–iv. См.: Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. WHC/2/Revised. February 1994. URL: <https://whc.unesco.org/archive/orguide94.pdf> (date of access: 15.08.2024).

⁶ В этой связи в классических работах, посвященных понятию целостности, употребляют понятия «первозданная» (англ. *pristine*) и «трансформированная» целостность. См.: [19, p. 41].

ства. Это положение предусматривает необходимость применения *системного* подхода при определении *состава территорий*, входящих в ОВПН, для отражения уникальных эстетических свойств объекта. Очень удачен приведенный в этом же пункте пример живописности водопада. Требования целостности предполагают включение в границы объекта не только водного потока, образующегося на перепаде высот, но также территорий вверх и вниз по течению от него.

Решение Комитета об инскрипции оз. Байкал упоминает вопрос целостности только применительно к проблематике загрязнения его акватории (в качестве фактора неблагоприятного воздействия, который также, как было показано, относится системой охраны всемирного наследия к условию целостности). В части определения состава территорий, подлежащих включению, отмечен их пересмотр государством в ходе подготовки документов номинации.

В технической оценке материалов номинации МСОП целостности посвящается отдельный раздел. В нем рассматриваются факторы негативного влияния на экосистему озера, что, как было показано, составляет лишь один из элементов оценки целостности. Достаточность состава территорий объекта анализируется в разделе «границы»¹. В нем отмечается чрезвычайно дискуссионный характер вопроса, а также достижение согласия с российскими властями включения в состав объекта акватории озера, окружающих его ООПТ, а также иных территорий, входящих в «непосредственную прибрежную охранную зону».

В разделе о границах также констатируется значительное осуществление человеческой деятельности, *как на многих других* объектах всемирного природного наследия. Это обстоятельство полностью согласуется с пониманием целостности, изложенным в современной редакции п. 90 Руководства².

Приведенные правовые позиции должны заложить основу раздела о целостности. Некоторые угрозы экологическому состоянию озера, о которых говорится в анализируемых в настоящей статье исходных текстах, на настоящий момент устранены, а их место заняли новые. Оче-

видно, что закрытие БЦБК решило проблему промышленного загрязнения озера, но на первый план вышла опасность попадания в озеро веществ, залегающих в картах-шламонакопителях. Не менее острыми являются угрозы возведения гидротехнических сооружений на реках в Монголии, а также трансграничное загрязнение вод. Все эти проблемы должны быть выявлены и отражены в РФВУЦ с учетом достижений естественных наук.

Формулирование условия целостности для обеспечения эстетической красоты озера должно принимать во внимание обоснование третьего (в новой нумерации – седьмого) критерия ВУЦ, содержащегося в технической оценке МСОП. К атрибутам такой ценности относятся ландшафт, *окружающий озеро*, включающий в себя горы, бореальные леса, тундру, озера, острова и степи, которые обеспечивают исключительную живописность. Эта позиция чрезвычайно важна, поскольку способна поставить окончательную точку в вопросе о составе территорий, на которые распространяется режим охраны всемирного наследия. Среди некоторых слоев общественности бытует неверное мнение о сформированности территории ОВПН исключительно акваторией озера³.

В отчете Миссии в составе одиннадцатой рекомендации эксперты высказываются о необходимости создания буферной зоны ОВПН «Озеро Байкал». Этот аспект непосредственным образом связан с понятием целостности и в формулировках ВУЦ традиционно отражается в составе этого блока вопросов. Буферная зона объекта всемирного наследия в отношении оз. Байкал не создавалась, несмотря на то, что уже в период инскрипции эта разновидность правовых режимов предусматривалась в Руководстве.

В отчете Миссии указанная рекомендация сформулирована достаточно лаконично, а в одном месте отчета – двусмысленно. Так, в разделе 4.9 указывается на необходимость создания буферной зоны, а следующим предложением эксперты констатируют, что буферная зона уже создана в соответствии с национальным законодательством. Если речь идет о буферной зоне Байкальской природной территории, то, *во-первых*, неясно, почему эксперты не упоминают о зоне атмосферного влияния БПТ, которая также выполняет функции буферной зоны (в ее

¹ При этом, строго говоря, вопросы о границах и составе территорий, входящих в объект, должны рассматриваться отдельно.

² В этой связи неверными являются утверждения о том, что в Список, как правило, включаются территории, на которых постоянно проживающих людей уже нет. См.: <https://rg.ru/2021/12/08/reg-sibfo/kak-bajkal-stal-iskliucheniem-iz-pravil-iunesko.html> (дата обращения: 15.08.2024).

³ Нередко такой аргумент подкрепляется абсолютно безосновательными попытками разделить понятия «объект» и «участок» всемирного наследия. Мы неоднократно показывали, что такое деление не имеет под собой оснований. См., например: [4, с. 182].

международно-правовом смысле). Во-вторых, необходимость наделения столь больших по площади территорий международно-правовым режимом буферной зоны вовсе неочевидна. В системе охраны всемирного наследия выработано понятие «более широкое окружение» (англ. a wider setting, фр. le cadre plus large), которое позволяет учитывать требования экосистемного подхода при охране уникальных природных объектов без придания строгих границ буферным зонам¹.

Мы полагаем, что оптимальным использованием потенциала института буферных зон объектов всемирного наследия станет распространение этого режима на пять населенных пунктов, не входящих в состав ОВПН «Озеро Байкал», но расположенных в ЦЭЗ БПТ (Култук, Слюдянка, Байкальск, Северобайкальск, Бабушкин). Предлагаемое решение позволит гармонизовать режим ЦЭЗ БПТ и ОВПН «Озеро Байкал» за счет применения более мягкого режима буферных зон к указанным поселениям. Такой подход известен системе охраны всемирного наследия и поддерживался Комитетом².

В разделе о целостности могут быть отражены и перспективы расширения ОВПН «Озеро Байкал» путем создания совместного с Монголией серийного трансграничного объекта всемирного наследия «Байкальская рифтовая система», включающего в себя озера Байкал, Хубсугул и Тункинскую котловину³. Такое предложение позволит решить целый ряд задач в сфере охраны природы, обеспечения социально-экономического развития территорий и развития международно-правового сотрудничества нашей страны.

Охрана и управление объектом

Завершающей частью формулировки ВУЦ является определение требований к охране и управлению объектом. С точки зрения действия во времени п. 6.2.с Руководства РФВУЦ закрепляет необходимость описания этого раздела по состоянию на момент подготовки ретроспективной формулировки, но принимая во внимание ключевые вопросы, возникшие с момента включения объекта в Список.

¹ Пункты 112 и 118bis Руководства закрепляют необходимость учитывать влияние на объект факторов, находящихся за пределами как его границ, так и его буферных зон, эти территории и называются «более широким окружением».

² В Национальном парке Пирин (Болгария) две курортные территории были выведены из состава ОВПН и наделены статусом буферной зоны. См.: [6].

³ Геологическое единство Байкала, Хубсугула и Тункинской котловины может послужить основой для предлагаемого нами расширения ОВПН «Озеро Байкал». См.: [3; 17, р. 3].

Как известно, нормативная база по охране оз. Байкал сформирована одноименным законом, принятыми в его развитие подзаконными нормативными актами, а также актами субъектов Федерации, на территории которых расположена Байкальская природная территория. В границах ЦЭЗ БПТ расположены территории, обеспечивающие различные режимы охраны природы и социально-экономического развития. Их емкое описание представляет собой стандартную юридическую задачу.

Вместе с тем раздел о правовой охране в составе РФВУЦ может и должен быть сформирован с учетом необходимости совершенствования управления и правовой охраны озера. Комитет всемирного наследия не раз высказывал рекомендацию о подготовке комплексного плана управления ОВПН «Озеро Байкал», который не разработан и на момент написания настоящей статьи. Одним из существенных затруднений в его подготовке, на наш взгляд, является отсутствие единого органа управления, реализующего природоохранную политику на всей территории ОВПН⁴. По нашему мнению, оптимальным вариантом такой консолидации является признание ЦЭЗ БПТ⁵ особо охраняемой территорией *sui generis* и создание ее единой администрации. Этот шаг позволит подготовить единый комплексный план управления ОВПН «Озеро Байкал», разработать специализированные планы управления (туристическими потоками, лесными пожарами и др.), осуществить единое зонирование ЦЭЗ БПТ и решить массу других задач.

Как нельзя удачно демонстрирует недостаточность существующих средств правовой охраны объектов всемирного наследия используемая в качестве примера в настоящем исследовании исключительная природная красота оз. Байкал. Недостаточная имплементация режима ОВПН привела к полному игнорированию проблематики учета эстетической ценности озера при возведении сооружений на его берегах⁶.


⁴ Правительственная комиссия по вопросам охраны оз. Байкал является координационным органом, не наделенным какими-либо управленческими функциями. См.: О Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал : постановление Правительства РФ от 30 апр. 2020 г. № 627 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁵ Центральная экологическая зона Байкальской природной территории является национально-правовым выражением режима охраны всемирного наследия.

⁶ К их числу относятся колесо обозрения в п. Листвянка, вышки сотовой связи, расположенные у уреза воды в с. Большом Голоустном, здания многочисленных «турбаз», расположенных на берегу озера и др.

В значительной мере вопрос об обеспечении правовой охраны Байкала в контексте выполнения международных обязательств по Конвенции должен быть поставлен и в плоскости появления всесторонней нормативно-правовой базы, обеспечивающей имплементацию международных режимов охраны природы¹.

Обсуждения и заключения

Проведенное исследование показывает, что подготовка ретроспективной формулировки ВУЦ является комплексной междисциплинарной задачей, решение которой способно оказать позитивное влияние на состояние сохранности оз. Байкал и всех объектов всемирного природного наследия, расположенных в России. Представляется необходимым системное совершенствование российского законодательства в вопросах охраны всемирного природного наследия, в том числе и в части рассмотренной проблематики подготовки формулировок выдающейся универсальной ценности уникальных природных объектов. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дицевич Я. Б., Колобов Р. Ю. Объект всемирного наследия «Озеро Байкал» как ассоциативный культурный ландшафт: постановка проблемы // Журнал российского права. 2024. № 1. С. 131–142.
2. Колобов Р. Ю. Выдающаяся универсальная ценность объектов всемирного природного наследия: проблемы определения // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 4. С. 141–162.
3. Колобов Р. Ю. Расширение ОВПН «Озеро Байкал» как способ снижения уровня угроз состоянию его экосистемы // Байкальский экологический форум: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Иркутск, 2024. С. 126–129.
4. Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б., Бакиновская О. А. Применение опыта международно-правовой охраны Беловежского леса в развитии природоохранной деятельности на Байкальской природной территории // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 9. С. 175–191.
5. Тилле А. А. Время, пространство, закон: действие советского закона во времени и пространстве. М.: Юрид. лит., 1965. 203 с.
6. Колобов Р. Ю., Ганева Е. О. Особенности правовой охраны некоторых объектов всемирного природного наследия в Болгарии // Международное право. 2022. № 2. С. 10–26
7. The politicization of UNESCO World Heritage decision making / E. Betracchini, C. Liuzza, L. Mesckell, D. Saccone // Public Choice. 2016. Vol. 167. P. 95–129.
8. Brown N. E., Liuzza C., Mesckell L. The Politics of Peril: UNESCO's List of World Heritage in Danger // Journal of Field Archaeology. 2019. Vol. 44, N 5. P. 287–303.
9. Cotte M. The Concept of Attribute: a Basis for the Definition, Evaluation and Management of Cultural World Heritage Properties // Attributes – a way of understanding OUV. 2021. P. 32–33. URL: https://tobunken.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=9048&file_id=19&file_no=1 (date of access: 15.08.2024)

¹К ним относится режим, установленный Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц.

10. Frey D. G. Biological Integrity of Water – an Historical Approach // The Integrity of Water. Proceedings of the Symposium, March 10–12, 1975. 1977. 252 p.

11. Gullino P., Larcher F. Integrity in UNESCO World Heritage Sites. A comparative study for rural landscapes // Journal of Cultural Heritage. 2013. Vol. 14, N 5. P. 389–395.

12. Human impact and ecosystemic health at Lake Baikal / K. P. Brown, A. Gerber, D. Bedulina, M. A. Timofeev // WIREs Water. 2021. N 4. P. 1–36.

13. Kawharu M. Ancetral Landscapes and World Heritage from a Maori Viewpoint // The Journal of the Polynesian Society. Vol. 118, N 4. P. 317–338.

14. Khalaf R. W. Continuity: a fundamental yet overlooked concept in World Heritage policy and practice // International Journal of Cultural Policy. 2021. Vol. 27, N 1. P. 102–116.

15. Khalaf R. W. The Implementation of the UNESCO World Heritage Convention: Continuity and Compatibility as Qualifying Conditions of Integrity // Heritage. 2020. Vol. 3, N 2. P. 384–401.

16. Leopold A. A sand county almanach and sketches here and there (a commemorative edition). Oxford University Press. New York. 1989. URL: <http://www.umag.cl/facultades/williams/wp-content/uploads/2016/11/Leopold-1949-A-SandCountyAlmanac-complete.pdf> (date of access: 15.08.2024)

17. Petit C., Deverchere J. Structure and evolution of the Baikal rift: A synthesis // Geochemistry, Geophysics, Geosystems. 2006. Vol. 7, N 11. P. 1–26.

18. Tucker H., Carnegie E. World heritage and the contradictions of 'universal value' // Annals of Tourism Research. 2014. Vol. 47. P. 63–76.

19. Westra L. An Environmental Proposal for Ethics: The principle of integrity. Lanham., 1994. 258 p.

REFERENCES

1. Ditsevic Ya.B., Kolobov R.Yu. Ob"ekt vseirnogo naslediya "Ozero Bajkal" kak associativnyj kulturnyj landschaft: postanovka problemy [World Heritage Site "Lake Baikal" as an associative cultural landscape: statement of the problem]. *ZHurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2024, no 1, pp. 134–142. (in Russian).
2. Kolobov R.Yu. Vydayushchayasya universalnaya cennost ob"ektov vseirnogo prirodnoogo naslediya: problemy opredeleniya [Outstanding Universal Value of World Natural Heritage Sites: problems of definition]. *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2023, no. 4, pp. 149–162. (in Russian)
3. Kolobov R.Yu. Rasshirenie OVPN "Ozero Bajkal" kak sposob snizheniya urovnya ugroz sostoyaniyu ego ekosistemy [Expansion of the OVPN "Lake Baikal" as a way to reduce the level of threats to the state of its ecosystem]. *Bajkalskij ekologicheskij forum. Sbornik statej Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Baikal Ecological Forum. Collection of articles of the All-Russian scientific and practical conference], Irkutsk, 2024, pp. 126–129. (in Russian)
4. Kolobov R.Yu., Ditsevic Ya.B., Bakinovskaya O.A. Primenenie opyta mezhdunarodno-pravovoj ohrany Belovezhskogo lesa v razvitii prirodoohrannoij deyatel'nosti na Bajkalskoj prirodnoj territorii [Application of the experience of international legal protection of the Belovezhskaya forest in the development of environmental activities in the Baikal natural territory]. *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2023, no 9, pp. 175–191. (in Russian)
5. Tille A. A. *Vremya, prostranstvo, zakon : dejstvie sovetskogo zakona vo vremeni i prostranstve* [Time, space, law: the effect of Soviet law in time and space]. Moscow, Jurid. Lit. Publ., 1965, 203 p. (in Russian)
6. Kolobov R. Y., Ganeva E. O. Osobennosti pravovoj ohrany nekotoryh ob"ektov vseirnogo prirodnoogo naslediya v Bolgarii [The features of the legal protection of certain world heritage natural properties in Bulgaria]. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law], 2022, no. 2, pp. 10–26.

7. Betracchini E., Liuzza C., Meskell L., Saccone D. The politicization of UNESCO World Heritage decision making]. *Public Choice*, 2016, vol. 167, pp. 95-129.
 8. Brown N. E., Liuzza C., Meskell L. The Politics of Peril: UNESCO's List of World Heritage in Danger. *Journal of Field Archaeology*, 2019, vol. 44, no. 5, pp. 287-303.
 9. Cotte M. The Concept of Attribute: a Basis for the Definition, Evaluation and Management of Cultural World Heritage Properties in: Attributes – a way of understanding OUV, 2021, pp. 32-33. Available at: https://tobunken.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=9048&file_id=19&file_no=1 (date of access: 15.08.2024).
 10. Frey D. G. Biological Integrity of Water – an Historical Approach. *The Integrity of Water. Proceedings of the Symposium, March 10-12, 1975*. 1977, 252 p.
 11. Gullino P., Larcher F. Integrity in UNESCO World Heritage Sites. A comparative study for rural landscapes. *Journal of Cultural Heritage*, 2013, vol. 14, no. 5, pp. 389-395.
 12. Brown K. P., Gerber A., Bedulina D., Timofeev M. A. Human impact and ecosystemic health at Lake Baikal. *WIREs Water*, 2021, no. 4, pp. 1-36.
 13. Kawharu M. Ancstral Landscapes and World Heritage from a Maori Viewpoint. *The Journal of the Polynesian Society*, vol. 118, no. 4, pp. 317-338.
 14. Khalaf R.W. Continuity: a fundamental yet overlooked concept in World Heritage policy and practice. *International Journal of Cultural Policy*, 2021, vol. 27, no. 1, pp. 102-116.
 15. Khalaf R.W. The Implementation of the UNESCO World Heritage Convention: Continuity and Compatibility as Qualifying Conditions of Integrity. *Heritage*, 2020, vol. 3, no. 2, pp. 384-401.
 16. Leopold A. A sand county almanac and sketches here and there (a commemorative edition). Oxford University Press. New York. 1989. Available at: <http://www.umag.cl/facultades/williams/wp-content/uploads/2016/11/Leopold-1949-ASandCountyAlmanac-complete.pdf> (date of access: 15.08.2024)
 17. Petit C., Deverchere J. Structure and evolution of the Baikal rift: A synthesis. *Geochemistry, Geophysics, Geosystems*, 2006, vol. 7, no. 11, pp. 1-26.
 18. Tucker H., Carnegie E. World heritage and the contradictions of 'universal value'. *Annals of Tourism Research*, 2014, vol. 47, pp. 63-76.
 19. Westra L. *An Environmental Proposal for Ethics: The principle of integrity*. Lanham, 1994, 258 p.
- Статья поступила в редакцию 03.09.2024; одобрена после рецензирования 02.10.2024; принята к публикации 13.11.2024.*
Received on 03.09.2024; approved on 02.10.2024; accepted for publication on 13.11.2024.

Колобов Роман Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1); научный сотрудник отдела региональных экономических и социальных проблем Иркутского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук (Россия, 664033, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 134), ORCID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Kolobov Roman Yurievich – Candidate of Juridical Sciences, Assistant Professor of Department of International and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation); Researcher of Department of Regional Economic and Social problems of Irkutsk Scientific Centre of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences (134, Lermontova st., Irkutsk, 664033, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com