

УДК 349.6: 341.01

ПОТЕНЦИАЛ КОНВЕНЦИИ ОБ ОХРАНЕ ВСЕМИРНОГО КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

© Колобов Р. Ю., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

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

Проанализирована Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, представляющая собой основу международно-правового режима охраны оз. Байкал. В рамках реализации проекта по построению концепции международно-правовой охраны оз. Байкал, поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований (№ 20-011-00618), выявлены не только положительные результаты, достижению которых содействовал статус объекта всемирного наследия, но и обозначены основные перспективные механизмы системы охраны всемирного наследия, которые помогут усилить режим правовой охраны оз. Байкал. Предпринята попытка определить неиспользуемый в охране оз. Байкал потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в вопросах социально-экономического развития. Установлены правовые основы регулирования туристской деятельности на объекте всемирного наследия «озеро Байкал». Отмечается, что органы системы охраны всемирного наследия уделяют значительное внимание развитию туризма, в связи с чем эти наработки могут быть использованы и при регулировании туризма на Байкале. Раскрыты существующие в системе охраны всемирного наследия подходы к институционализации участия местных жителей в управлении объектами всемирного наследия. Анализируются положения Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Руководства по выполнению Конвенции, решений Комитета всемирного наследия. Особое внимание уделено тематическим программам, реализуемым в рамках системы охраны всемирного наследия. Полученные результаты соотнесены с актуальными социально-экономическими и природоохранными проблемами, существующими на объекте всемирного наследия «оз. Байкал». Один из наиболее важных выводов о возможности использования потенциала механизмов Конвенции о всемирном наследии – использование инструментария развития туризма, разработанного в рамках Программы всемирного наследия по устойчивому туризму, использование правовых позиций Комитета всемирного наследия при развитии туризма на Байкале, создание консультативного органа, выражающего позицию местного населения по вопросам охраны озера и социально-экономического развития поселений.

Ключевые слова: оз. Байкал, всемирное наследие, международное право.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (далее также – Конвенция о всемирном наследии, Конвенция) представляет собой центральную часть международно-правового режима охраны оз. Байкал. Признание Байкала объектом всемирного наследия позволило распространить на него всю совокупность международно-правовых инструментов, выработанных в рамках системы охраны уникальных культурных и природных объектов. Мы полагаем, что потенциал многих из этих инструментов в значительной степени недооценен, и они могут быть использованы для решения задач охраны природы, развития общества и человека на Байкальской природной территории. В настоящей статье будет проведен анализ таких организационно-правовых механизмов системы охраны всемирного наследия. Мы употре-

бляем нейтральный термин «механизм», поскольку рассматриваемые явления могут иметь нормативный характер (существовать в форме обязанностей, закрепляемых в Конвенции, Руководстве по ее выполнению), а могут организационный – существовать в виде программы, инициативы и др.

В настоящей статье мы обратимся к механизмам, перспективным для развития социально-экономической сферы поселений, расположенных на территории объекта всемирного наследия «оз. Байкал». В этой связи будут проанализированы возможности развития туризма и усиления роли местного населения в управлении объектом.

1. Вопросы порядка осуществления туристской деятельности на объектах всемирного наследия были поставлены достаточно давно. Как показывают авторы оригинального иссле-

дования, проанализировавшие упоминаемость термина «туризм» в материалах номинации, подготавливаемых Международным советом по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС) и Международным союзом охраны природы и природных ресурсов (МСОП), частота этого упоминания постоянно возрастала с 1980 г. В 1980 г. ИКОМОС редко поднимал вопросы туризма при номинации объектов, в отличие от МСОП, который делал это в большинстве номинаций с 1983 г. [8, с. 5]. С 2006 г. вопросы туризма обсуждаются в оценке более чем 80 % культурных объектов и 100 % природных [8, с. 5]. Взаимосвязь и взаимное влияние туризма и объектов всемирного наследия в профильной научной литературе оценивались по-разному. Одни авторы подчеркивают позитивные эффекты, вызываемые развитием туризма, такие как увеличение доходов от туристской отрасли; ознакомление широкой публики с культурой, историей и наследием определенной местности; появление возможностей привлечения внешней финансовой поддержки, сохранения наследия и привлечения экспертов [10, с. 678]. Другие высказывают сомнения в эффективности статуса объекта всемирного наследия как инструмента привлечения туристов [5, с. 453-454; 6, с. 1456]. Наряду с этим отмечается трудность в поиске адекватной методологии, позволяющей вычлнять из мотивации посещающих туристов причины, связанные с включением объекта в Список всемирного наследия [4, с. 82]. Вместе с тем нельзя отрицать, что на сегодняшний день представить объекты всемирного наследия в отрыве от интересов туристской индустрии невозможно.

С момента включения Байкала в Список всемирного наследия (далее также – Список) тематика туризма в решениях Комитета, касающихся состояния озера, отражалась в основном в негативно-настроенной модальности. Так, Комитет неоднократно выражал просьбу к Российской Федерации разработать комплексную стратегию развития туризма (решения 35 COM 7B.23, 34 COM 7B.22, 33 COM 7B.28, 32 COM 7B.24, 31 COM 7B.31); установить правовые и организационные рамки управления отдыхом и туризмом в границах участка всемирного наследия (решения 32 COM 7B.24, 31 COM 7B.31); оперативно принять усовершенствованные правила землепользования и градостроения для предотвращения незаконного строительства на объекте всемирного наследия и усилить контроль за таким строительством¹ (решение 33 COM 7B.28). Особое внимание Комитета вы-

звали проекты развития особых экономических зон, расположенных на территории объекта всемирного наследия. Начиная с 2012 г. структуры охраны всемирного наследия выражают озабоченность развитием зон «Ворота Байкала» и «Байкальская гавань». Основным требованием Комитета всемирного наследия в отношении этих специальных режимов развития туризма является проведение оценки их воздействия на окружающую среду, а также стратегической экологической оценки (решения 41COM 7B.6, 40 COM 7B.97, 39 COM 7B.22, 38 COM 7B.76, 37 COM 7B.22, 36 COM 7B. 22). Своеобразным исключением из этой тенденции является позиция, высказанная в п. 6 решения 33 COM 7B.28. Комитет подчеркнул, что оз. Байкал обладает значительным потенциалом развития устойчивого туризма и другой деятельности, основанной на его природных и культурных качествах. Оттолкнувшись от этой мысли, спроецировав применение различных инструментов развития туризма, выработанных под эгидой Конвенции о всемирном наследии.

Конвенция закрепляет обязанность государств принимать меры различного характера для популяризации объектов всемирного наследия (п. d ст. 5). Туризм является одним из наиболее действенных инструментов такой популяризации. Различные органы системы всемирного наследия достаточно давно уделяют внимание осмыслению путей развития туризма на соответствующих объектах. В этой связи представляются интересными и перспективными для анализа тематические программы, посвященные развитию туризма. Решение о реализации первой программы такого рода было принято на двадцать пятой сессии Комитета всемирного наследия в Хельсинки² (п. XVII.10). Тематическая программа развития туризма, как указывается в решении, посвящается растущим угрозам объектам всемирного наследия со стороны туризма, который, при условии устойчивого управления, может принести выгоды в социально-экономическом развитии (п. XVII.8). В составе этой программы выделялись разные составляющие, финансируемые посредством внебюджетных источников. К примеру, проект по связи сохранения биоразнообразия и туризма: поддержка планирования развития туризма. Этот проект предполагал внедрение новых практик управления на объектах в Центральной Америке, развитие образования и восстановление объектов во Вьетнаме; сохранение природного наследия и культурных ландшафтов в юго-восточной Европе и др. [9, с. 1–2]. Реализация этой программы

¹ Такое строительство включало, в том числе, и объекты инфраструктуры туризма.

² WHC-01/CONF/208/24 URL: <http://whc.unesco.org/archive/2001/whc-01-conf208-24e.pdf> (дата обращения 1 марта 2020 г.)

протекала крайне неоднозначно. Как отмечает-ся в отчете новозеландской компании «Мартин Дженкинс» [9], проводившей аудит этой программы, в ходе ее реализации были выявлены некоторые недостатки. Так, в отчете отмечается, что на момент принятия программы не были четко сформулированы ее цели. Они появились только в 2006 г., когда Комитет утвердил систему показателей эффективности Центра всемирного наследия [9, с. 10]. Однако эти показатели в целом достигнуты не были. Первый планируемый результат (полная интегрированность программы развития туризма в работу Комитета всемирного наследия и региональных бюро всемирного наследия) был «в значительной мере невыполнен». Второй результат (возросшая способность объектов всемирного наследия распространять навыки планирования и управления) также оказался весьма скромным. Аудиторы отметили, что за пределами объектов, в которых проводились мероприятия, эффекты были очень ограничены, поскольку совершенствование управленческих практик требует постоянной поддержки (которая в этом случае отсутствовала) [9, с. 25]. Отдельная секция отчета предлагает достаточно конкретизированные пути совершенствования программы [9, с. 35–42]. Анализ итогов работы этой программы привел к осознанию необходимости формирования новой программы всемирного наследия по вопросам туризма. Большое значение в формировании позиции органов всемирного наследия (и прежде всего Комитета) в отношении развития программы туризма имеют международные семинары (workshops) по вопросам развития устойчивого туризма. С 2008 по 2009 г. состоялся ряд таких семинаров, самым продуктивным из которых стал семинар, состоявшийся в Могао (Китай) с 26 по 29 сентября 2009 г., собравший более ста экспертов для обсуждения вопросов внедрения принципов устойчивого туризма в нормативную и организационную систему всемирного наследия [7, с. 1].

Значение этого семинара состоит, помимо весьма высокого качества принятых решений, в том, что его основные результаты были закреплены решением Комитета всемирного наследия на 34-й сессии в 2010 г. (34 COM 5F.2)¹. В этом решении Комитет утвердил направления политики в части связи между всемирным наследием и устойчивым туризмом, изложенные в приложении А к решению. Этот содержательно насыщенный документ определяет исходные идеи по вопросам развития туризма на объектах всемирного наследия. В контексте заявлен-

ных целей исследования необходимо обратить внимание на идеи, подчеркивающие важность и перспективность развития туризма на территориях объектов всемирного наследия. Так, туризм действительно позволяет выполнять требования Конвенции по популяризации всемирного наследия; устанавливать, как воспринимаются объекты всемирного наследия «со стороны»; обеспечивать достижение благополучия общества и получения экономических выгод. На уровне отдельных объектов, анализируемые рекомендации международного семинара предписывают структурам управления такими объектами обеспечить: тесную работу с туристским сектором; получение информации о впечатлениях туристов по результатам посещения объектов; включение местного населения в процессы планирования и управления объектом, в том числе и в вопросах организации туризма. В соответствии с решением, принятым на 34-й сессии Комитета, результаты этого семинара послужили основой для формирования новой программы развития туризма в рамках системы всемирного наследия.

Принятие новой «туристской» программы всемирного наследия произошло в 2012 г. на 36-й сессии Комитета в г. Санкт-Петербурге (решение 36 COM 5E)². Концептуально программа исходит из того, что ответственное осуществление туристской деятельности способствует охране культурного и природного наследия и является инструментом устойчивого развития (п. 1). Одним из базовых ее положений является признание различных интересов у всех вовлеченных в процессы субъектов. Государства заинтересованы в долгосрочном развитии общества, туристская индустрия – в получении долгосрочных доходов, местные сообщества – в улучшении качества жизни. Новая программа создаст международную основу для совместного достижения устойчивых результатов. В отличие от предыдущей программы, в новой редакции подчеркивается, что ограниченность ресурсов не позволит реализовывать проекты программы на уровне отдельных объектов всемирного наследия. Поэтому ее основной фокус будет наведен на усиление существующих инициатив и возможностей. Новая программа ставит перед собой достижение пяти целей. Первая цель (цель А) состоит в интегрировании принципов устойчивого туризма в механизмы Конвенции об охране всемирного наследия. Эта цель достигается, прежде всего, путем внесения изменений в Руководство по выполнению Конвенции. Вторая цель (цель В) заключается в усилении

¹ URL: <https://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-20e.pdf> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).

² URL: <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-5E-en.pdf> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).

благоприятных условий путем отстаивания политики, поддерживающей устойчивый туризм. Третья цель (цель С) состоит в содействии вовлечению широкого круга заинтересованных лиц в планирование, развитие и управление устойчивым туризмом. Особое внимание при формулировании этой цели уделяется расширению прав и возможностей местного населения. Четвертая цель (цель D) состоит в обеспечении заинтересованных лиц инструментарием и необходимыми компетенциями для эффективного и ответственного управления туризмом с учетом местных нужд. Пятая цель (цель E) состоит в продвижении качественных туристских продуктов и услуг, поощряющих ответственное поведение среди всех заинтересованных лиц, и в способствовании пониманию и уважению к универсальной выдающейся ценности и защите всемирного наследия.

При анализе практического значения этой программы (прежде всего, в контексте усиления роли механизмов Конвенции о всемирном наследии в охране оз. Байкал) интерес представляет реализация четвертой цели. Усилиями структур охраны всемирного наследия была подготовлена система рекомендаций – инструментарий (toolkit) по развитию устойчивого туризма¹. Этот внушительный по объему документ состоит из десяти руководств (guides), покрывающих основные направления развития туризма на конкретном объекте и распадающихся на множество рекомендаций. В предмет настоящего исследования не входит исчерпывающий и всеобъемлющий анализ этого инструментария, поэтому мы остановимся лишь на наиболее важных рекомендациях, которые могут обеспечить развитие устойчивого туризма на участке всемирного наследия «оз. Байкал». Второе руководство «Стратегия» указывает на необходимость формирования стратегии развития туризма на объекте всемирного наследия. Правила определяют детальное содержание такой стратегии. Такая стратегия должна отличаться долгосрочностью и открытостью, четко определять цели и всех заинтересованных лиц. Представляется, что многие проблемы развития туризма на Байкале произрастают как раз из отсутствия стратегического целеполагания в развитии этих процессов. Стратегия позволит определить ключевых заинтересованных лиц и сформулирует их интересы; свяжет развитие туризма с другими общественно полезными целями; определит основные приоритеты в развитии индустрии. Ее долгосрочный характер позволит планировать развитие туризма в мас-

штабе десятилетий. Отсутствие такой стратегии, как нам представляется, во многом связано с отсутствием централизованного управления Байкалом как объектом всемирного наследия. Именно этому посвящается третье руководство инструментария. В отношении Байкала эта ситуация осложняется и тем, что полномочия по управлению туризмом реализуются в двух субъектах Федерации – Иркутской области и Республике Бурятия. Наличие единого органа управления объектом всемирного наследия способно содействовать как формированию единой стратегии развития устойчивого туризма, так и ее реализации в отношении озера.

Поможет решению ряда сложных вопросов и четвертое руководство «вовлечение» (engagement), предусматривающее необходимость всестороннего вовлечения местного населения. Как указывает рассматриваемое руководство, лица, посещающие объект всемирного наследия, должны знать не только его характеристики (описание универсальной выдающейся ценности), но и его видение местным сообществом. При таком подходе местное население получает ясный сигнал, что их мнение имеет значение.

Пятое руководство «Коммуникация» в числе рекомендаций указывает на необходимость использования статуса всемирного наследия для привлечения туристов. На участке всемирного наследия «оз. Байкал» обладает потенциалом усиление использования эмблемы всемирного наследия, маркирующей принадлежность к уникальным природным объектам. Как отмечается в Руководстве (п. 264), эмблема обладает потенциалом для привлечения средств, ее использование повышает рыночную стоимость продуктов, с которыми она ассоциируется. Поэтому активное использование эмблемы всемирного наследия в целях, разрешенных приложением № 14 к Руководству, представляется одним из перспективных направлений усиления роли механизмов Конвенции о всемирном наследии.

Применение этих и других положений инструментария по развитию устойчивого туризма, по нашему мнению, способно придать существенный импульс развитию устойчивого туризма в центральной экологической зоне озера. Рекомендация о применении такого инструментария может быть включена в стратегические документы планирования развития туризма, а также план управления объектом всемирного наследия.

2. Следующее направление использования потенциала Конвенции, органично связанное с предыдущим, заключается в усилении вовлеченности местного населения в управление

¹ URL: <http://whc.unesco.org/sustainabletourismtoolkit/welcome-unesco-world-heritage-sustainable-tourism-toolkit>

объектом всемирного наследия с использованием нормативной и организационной основы структур охраны всемирного наследия. Местные сообщества, проживающие вблизи объекта всемирного наследия и на его территории, как правило, испытывают ощутимые ограничения в реализации своих прав. В то же время зачастую именно местные жители являются носителями особой культуры, связанной с выдающейся универсальной ценностью объекта. Вовлечение местного населения в управление объектом позволит значительным образом усилить решение как природоохранных, так и социально-экономических проблем на соответствующей территории. Описываемая проблематика является чрезвычайно актуальной в отношении оз. Байкал. Жители поселений, находящихся в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории¹, ограничены в реализации различного рода имущественных прав. Так, подп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничивает в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности участки, занятые объектами, включенными в Список всемирного наследия. Серьезные ограничения вводит и Постановление Правительства № 643², определяющее перечень видов деятельности, запрещенных в ЦЭЗ БПТ (границы которой определены в соответствии с границами участка всемирного наследия). Наиболее острым из них является закрепленный в абз. 21 Постановления № 643 общий запрет на строительство зданий и сооружений в центральной экологической зоне. Эти факторы определяют существующее социальное напряжение среди местного населения и зачастую отторжение самой идеи охраны всемирного наследия, которая видится причиной сложностей в организации как предпринимательской деятельности в области туризма, так и в повседневной жизни (например, в вопросах вывоза твердых бытовых отходов). С другой стороны, не секрет, что возводимая и функционирующая в непосредственной близости от акватории оз. Байкал туристская инфраструктура (принадлежащая в том числе и местным жителям) в большом количестве случаев не соответствует даже базовым природоохранным требованиям. Поэтому необходима работа по разъяснению выдающейся мировой ценности Байкала как всемирного наследия.

¹ Границы объекта всемирного наследия «озеро Байкал» совпадают с границами центральной экологической зоны Байкальской природной территории за исключением территории пяти поселений. Подробнее о проблеме определения границ оз. Байкал как участка всемирного наследия см. нашу публикацию [1].

² Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории : постановление Правительства от 30 авг. 2001 г. № 643 // Собр. законодательства. 2001. № 37. Ст. 3687.

Эти проблемы являются весьма распространенными на разных природных объектах, поэтому в системе охраны всемирного наследия сформировался ряд подходов к оформлению участия местных сообществ в управлении объектами всемирного наследия. Среди программных документов системы Конвенции выделяется Будапештская декларация 2002 г., принятая на 26-й сессии Комитета всемирного наследия (решение 26 СОМ 9)³. Этот документ закрепил систему так называемых четырех «С», закрепляющих задачи в сфере сохранения всемирного наследия, по первым буквам английских слов Credibility, Conservation, Capacity-building measures, Communication (усиление Доверия к списку всемирного наследия; обеспечение эффективной Консервации объектов всемирного наследия; способствование принятию эффективных мер, обеспечивающих Развитие возможностей, улучшающих понимание и претворение Конвенции в жизнь; развитие Коммуникации для привлечения публики). В 2007 г. на 31-й сессии Комитета по предложению Новой Зеландии было принято решение о появлении пятого «С» – Community (Сообщества). В решении 31 СОМ 13В⁴ Комитет дополнил перечень задач необходимостью «усилить роль сообществ в выполнении Конвенции о всемирном наследии» и призвал все страны внедрять эту пятую новую задачу.

Особая роль местных сообществ отмечена и в Руководстве по выполнению Конвенции. В числе общих обязанностей государств – участников Конвенции закрепляется необходимость вовлечения местных сообществ в работу по выявлению, номинированию и охране всемирного наследия (п. 12). Местные сообщества отдельно выделяются как потенциальные партнеры по охране и сохранению всемирного наследия (п. 40). В части номинирования объектов всемирного наследия Руководство указывает на необходимость привлечения местных сообществ к подготовке предварительных списков (п. 64); необходимость эффективного и открытого участия для всех местных сообществ в процессе номинации, что позволит *разделить ответственность* с государством-участником (п. 123). Значительное внимание уделяется Руководством роли местных сообществ в вопросах управления объектами всемирного наследия и их охраны. Необходимо отметить, что эта роль весьма усилилась в 2019 г. с принятием на сессии Комитета в г. Баку целого ряда изменений

³ URL: <https://whc.unesco.org/archive/2002/whc-02-conf202-25e.pdf> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).

⁴ URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5197/> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).

в Руководство (решение 43 COM 11A¹). Так, Руководство закрепляет, что эффективная система управления может включать всестороннее и общее понимание объекта, его универсальной, национальной и *местной ценности* и его *социально-экологического* контекста всеми заинтересованными лицами, включая местные сообщества (111-а), а также учет разнообразия, справедливости, гендерного равенства, прав человека и использование открытого для всех *совместного планирования* и консультации с заинтересованными лицами. При осуществлении управления государством должны действовать в тесном сотрудничестве с местными сообществами, коренными народами, собственниками и иными заинтересованными лицами (п. 117). При этом отдельно стоит отметить, что ни Руководство, ни сама Конвенция не запрещают ведение экономической деятельности на объектах всемирного наследия. Пункт 90 закрепляет, что в отношении объектов, номинируемых по природным критериям (с 7 по 10), биофизические процессы и особенности формы рельефа должны быть относительно неповрежденными. При этом признается, что никакая территория не является полностью нетронутой и что природные зоны в некоторой степени вовлечены в контакт с людьми. Деятельность человека, включая деятельность местных сообществ, часто встречается в природных зонах. Такая деятельность может быть совместимой с выдающейся универсальной ценностью при условии экологической устойчивости предпринимаемых действий. В 2019 г. Руководство было дополнено ст. 214 bis, которая также подчеркивает позитивное отношение к развитию экономической деятельности местного населения, хотя и посвящается вопросам образования. Комитет поощряет государства – участники Конвенции разрабатывать образовательные программы и программы развития возможностей, задействующие обоюдные выгоды от Конвенции для наследия и общества. Такие программы могут основываться на инновационном и местном предпринимательстве и быть направленными, в частности, на средний, малый и микроуровни для содействия достижению устойчивых, доступных для всех выгод местных сообществ и коренных народов. А новая (2019 г.) редакция п. 119 закрепляет возможность устойчивого использования объектов всемирного наследия способами, которые направлены на улучшение качества жизни и благосостояния сообществ.

Таким образом, Руководство по выполнению Конвенции как один из центральных нормативных документов системы охраны всемирного

наследия, уделяет значительное внимание экономическому и социальному развитию местного населения, проживающего на территориях объектов всемирного наследия.

Комитет всемирного наследия также высказывал озабоченность вопросами социально-экономического развития поселений в рамках территории объекта всемирного наследия, что было показано на примере развития туризма. Кроме того, Комитет неоднократно указывал на необходимость разработки плана социально-экономического развития г. Байкальска (решения 25 COM VIII.93 (5), 34 COM 7B.22, 35 COM 7B.23, 36 COM 7B.22).

Наконец, необходимо упомянуть и о весьма интересном опыте реализации специальных программ по привлечению местного населения в управление участками всемирного наследия. К их числу относится проект СОМПАСТ (The Community Management of Protected Areas Conservation Programme) – Программа сохранения охраняемых территорий посредством общественного управления. Эта программа была инициирована в 2000 г. и представляет собой инновационную модель вовлечения местных сообществ в управление объектами всемирного наследия и иными охраняемыми территориями [3, с. 18]. Программа реализовывалась на восьми объектах, находящихся в девяти странах. Среди принципов, на которых она основана, необходимо отметить, прежде всего, необходимость разделения полномочий по управлению с местными сообществами, осознание ключевой роли общественного капитала. Отдельно отмечается перспективность решения экологических проблем при наличии прямых выгод для местных сообществ [3, с. 21]. Рекомендации, сформулированные по результатам реализации этого проекта, на наш взгляд, могут значительно усилить участие местной общественности в управлении оз. Байкал как объектом всемирного наследия [2, с. 135]. Во-первых, к ним относится создание консультативного органа, состоящего из представителей местного населения. Такой шаг позволит институционализировать участие граждан в управлении объектом всемирного наследия и придать этому процессу цивилизованные формы. Во-вторых, необходимо разработать финансовые схемы поддержки проектов местного населения (преимущественно через систему малых грантов) [2, с. 135]. Проект СОМПАСТ предоставлял такую поддержку в рамках программы экологического предпринимательства на объектах всемирного наследия. Такая система грантов позволит совместить решение природоохранных задач с обеспечением развития инновационных проектов, основанных на идеологии устойчивого развития.

¹ URL: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-18-en.pdf#page=317> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).

Проведенный анализ показывает, что система охраны всемирного наследия уделяет серьезное внимание решению социально-экономических вопросов, напрямую связанных с проблемами сохранения уникальных культурных и природных объектов. Значительным потенциалом обладают реализуемые под эгидой ЮНЕСКО и иных международных организаций мероприятия по развитию туризма и привлечению местного населения к вопросам управления и сохранения объектов всемирного наследия. Использование этих механизмов в практике управления объектом всемирного наследия «оз. Байкал» может содействовать решению острых проблем социально-экономического развития Байкальской природной территории в целом. 

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

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2. С. 113–119.
2. Badman T., Debonnet G. Looking ahead: potential new opportunities for COMPACT to support the World Heritage Convention // Brown J., Hay-Edie J. COMPACT: Engaging Local Communities in the Stewardship of World Heritage' UNDP. New York, 2013.
3. Brown J., Hay-Edie T. Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage. A methodology based on COMPACT experience. World Heritage Paper series N 40. URL: <http://whc.unesco.org/en/series> (дата обращения: 01.03.2020).
4. Buckley R. The Effects of World Heritage Listing on Tourism to Australian National Parks // Journal of Sustainable Tourism. 2004. Vol. 12, N 1. P. 70–84. DOI: 10.1080/09669580408667225
5. Cellini R. Is UNESCO recognition effective in fostering tourism? A comment on Yang, Lin and Han // Tourism Management. 2011. Vol. 32, N 2. P. 452–454. doi:10.1016/j.tourman.2010.01.018.
6. Huang C.-H., Tsaur J.-R., Yang C.-H. Does world heritage list really induce more tourists? Evidence from Macau // Tourism Management. 2012. Vol. 33, N 6. P. 1450–1457. DOI: 10.1016/j.tourman.2012.01.014
7. Report to APEC on the international workshop: Advancing Sustainable Tourism at Cultural and Natural Heritage Sites. Magao Caves World Heritage Site, China 26–29 September 2009. APEC Tourism Working Group. December 2010 [Электронный ресурс]. URL: https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Supporting Docs/641/Completion Report/TWG 04 09A Report to APEC_Intl Wkshop Advancing Sustainable Tourism.pdf (дата обращения: 01.03.2020).
8. Schmutz V., Elliott M. A. Tourism and Sustainability in the Evaluation of World Heritage Sites, 1980–2010 // Sustainability. 2016, 8, 261 pp. 1–14. URL: <https://doi.org/10.3390/su8030261> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).
9. The UNESCO World Heritage Tourism Programme. Draft Final Report. Evaluation and Future Directions [Электронный ресурс]. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-inf5F3.pdf> (дата обращения: 1 марта 2020 г.).
10. Vrabel J. Tourism at UNESCO World Heritage Sites: Protecting Global Treasures and the Travelers Who Seek Them, 46, 3 // Case Western Reserve Journal of International Law. 2014. Vol. 675. P. 675–709.

REFERENCES

1. Kolobov R. YU. Problemy opredeleniya granic ob'ekta vseirnogo naslediya "Ozero Bajkal". *Sibirskij juridicheskij vestnik*, 2019, no. 2, pp. 113–119. (in Russian)
2. Badman T., Debonnet G. Looking ahead: potential new opportunities for COMPACT to support the World Heritage Convention Brown J., Hay-Edie, Vol. 2013. 'COMPACT: Engaging Local Communities in the Stewardship of World Heritage' UNDP. New York, 2013.
3. Brown J., Hay-Edie, T. *Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage*. A methodology based on COMPACT experience. World Heritage Paper series no. 40. Available at: <http://whc.unesco.org/en/series> (data obrashcheniya 1 marta 2020 g.). (in English)
4. Buckley R. The Effects of World Heritage Listing on Tourism to Australian National Parks. *Journal of Sustainable Tourism*, 2004, vol. 12, no. 1, pp. 70–84. DOI: 10.1080/09669580408667225
5. Cellini R. Is UNESCO recognition effective in fostering tourism? A comment on Yang, Lin and Han. *Tourism Management*, 2011, vol. 32, no. 2, pp. 452–454. doi:10.1016/j.tourman.2010.01.018.
6. Huang C.-H., Tsaur J.-R., Yang C.-H. Does world heritage list really induce more tourists? Evidence from Macau. *Tourism Management*, 2012, vol. 33, no. 6, pp. 1450–1457. doi:10.1016/j.tourman.2012.01.014
7. Report to APEC on the international workshop: Advancing Sustainable Tourism at Cultural and Natural Heritage Sites. Magao Caves World Heritage Site, China 26–29 September 2009. APEC Tourism Working Group. December 2010. Available at: https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Supporting Docs/641/Completion Report/TWG 04 09A Report to APEC_Intl Wkshop Advancing Sustainable Tourism.pdf (date of access: March, 1, 2020)
8. Schmutz V., Elliott M. A. Tourism and Sustainability in the Evaluation of World Heritage Sites, 1980–2010. *Sustainability*, 2016, vol. 8, no. 261, pp. 1–14. Available at: <https://doi.org/10.3390/su8030261> (date of access: March, 1, 2020).
9. The UNESCO World Heritage Tourism Programme. Draft Final Report. Evaluation and Future Directions. Available at: <https://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-inf5F3.pdf> (date of access: March, 1, 2020).
10. Vrabel J. Tourism at UNESCO World Heritage Sites: Protecting Global Treasures and the Travelers Who Seek Them, 46, 3. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2014, vol. 675, pp. 675–709.

The Potential of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage for the Socio-economic Development of Baikal Natural Territory

© Kolobov R. YU., 2020

The Convention concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage is the basis of international protection regime of the Lake Baikal. Within the framework of the project on constructing a conception of international legal protection (funded by Russian Fund of Fundamental Research № 20-011-00618 А) it is crucial not only to identify the benefits reached by using the rules of Convention, but to search those perspective instruments that might strengthen the regime of Baikal's legal protection. The current investigation attempts to identify the unused potential of the Convention in the issues of socio-economic development. The first direction examined in this regard is the regulation of tourism on Baikal natural territory. The bodies of the world heritage protection system pay considerable attention to the development of tourism, that is why these positions may be used when regulating tourism within the world heritage site «Lake Baikal». One of the most important issues in the process of normative regulation is the engagement of local communities. The article reveals the existing approaches of the world heritage system to the institutionalization of the engagement of local communities into the site's management. The provisions of the Convention, the Operational Guidelines, and the decisions of the world heritage Committee are analyzed. The specific attention is paid to the thematic programmes, implemented by the structures of the world heritage protection. The results of the investigation are related to the relevant socio-economic and environmental problems of the lake Baikal. Among the most important findings of the investigation are the usage of sustainable tourism toolkit, developed under the world heritage tourism programme; the application of the world heritage Committee's legal positions on the development of tourism; the establishment of the local consultative body, representing the position of the the communities on environmental and socio-economic issues of the world heritage site "Lake Baikal".

Keywords: Lake Baikal, World Heritage, International Law .

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