
Вопросы международного права и сравнительного правоведения

Научная статья

Научная специальность

12.00.10 «Международное право; европейское право»

УДК 341.1/8: 349.6

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.127>

ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ (НА ПРИМЕРЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ И НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА «ПЛИТВИЦКИЕ ОЗЕРА»)

© Колобов Р. Ю.^{1,2}, Ганева Е. О.¹, Макаренко Е. К.¹, 2022

¹ Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

² Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Иркутск, Россия

Рассматривается практика охраны Национального парка «Плитвицкие озера» как объекта всемирного наследия, раскрываются критерии его включения в Список всемирного наследия. Выявлены основные проблемы, связанные с правовой и организационной охраной объекта, отражено основное содержание выводов решений Комитета всемирного наследия по вопросам охраны Национального парка «Плитвицкие озера». Проводятся параллели с основными угрозами экологическому состоянию оз. Байкал. В качестве одной из острых и недооцененных проблем выделяется сохранение аутентичных байкальских ландшафтов. В связи с недостаточностью положений внутреннего законодательства для достижения этих целей формулируется вывод о возможности использования положений Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для предотвращения возведения объектов, явно нарушающих сложившийся ландшафт в пределах границ объекта всемирного наследия. Формулируется вывод о целесообразности выражения Российской Федерацией согласия на обязательность Европейской конвенции о ландшафтах в целях развития внутреннего законодательства об охране ландшафтов. Положительную оценку получает практика консолидации управления объектом всемирного наследия «Национальный парк «Плитвицкие озера» в руках одноименного юридического лица. Предлагается рассмотреть возможность закрепления за центральной экологической зоной Байкальской природной территории режима особо охраняемой природной территории *sui generis*. Такое решение позволит создать единую администрацию, ответственную за управление Байкалом как объектом всемирного наследия. Следующим шагом должна стать разработка плана управления объектом в соответствии с рекомендациями МСОП и Комитета всемирного наследия. Такой план может включать в себя стратегию развития особых экономических зон, вопросы ликвидации накопленного экологического ущерба и регулирования потоков туристов.

Ключевые слова: Национальный парк «Плитвицкие озера», озеро Байкал, всемирное наследие, международное право, правовая охрана, экологическое право, особо охраняемая природная территория, экологическая оценка, план управления, устойчивое использование.

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

PROBLEMS OF PROTECTING THE WORLD NATURAL HERITAGE SITES IN RUSSIA AND ABROAD (EXAMPLE OF LAKE BAIKAL AND THE “PLITVICE LAKES” NATIONAL PARK)

© Kolobov R. Yu.^{1,2}, Ganeva E. O.¹, Makarenko E. K.¹, 2022

¹ Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

² East Siberian Branch of the Russian State University of Justice, Irkutsk, Russian Federation

The practice of protecting the World Heritage site “Plitvice Lakes” National Park is considered. The criteria for its inscription in the World Heritage List are revealed. Attention is drawn to the main problems related to the legal and organizational protection of the object. The main content of the conclusions of the decisions of the World Heritage Committee on the protection of the “Plitvice Lakes” National Park is revealed. Parallels are drawn with the main threats to the ecological state of Lake Baikal. One of the acute and underestimated threats is the preservation of authentic Baikal landscapes. Given the insufficiency of the provisions of domestic legislation to achieve these goals, the conclusion is drawn about the possibility of using the provisions of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage to prevent the construction of objects that clearly violate the existing landscape within the boundaries of the World Heritage site. The conclusion is drawn about the expediency of the Russian Federation’s consent to be bound by the European Landscape Convention in order to develop domestic legislation on the protection of landscapes. The practice of consolidating the management of the World Heritage site Plitvice National Park in the hands of a legal entity of the same name receives a positive assessment. It is proposed to consider the possibility of securing the *sui generis* regime of a specially protected natural territory for the Central Ecological Zone of the Baikal Natural Territory. Such a decision will create a single administration responsible for the management of Lake Baikal as a World Heritage Site. The next step should be the development of a World Heritage site management plan in accordance with the recommendations of IUCN and the World Heritage Committee. Such a plan may include a strategy for the development of special economic zones, issues of elimination accumulated environmental damage and regulation of tourist flows.

Keywords: “Plitvice Lakes” National Park, Lake Baikal, World Heritage, International law, legal protection, environmental law, specially protected natural area, environmental assessment, management plan, sustainable utilization.

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

Введение

Во второй половине XX в. человечество осознано необходимость особой охраны уникальных культурных и природных объектов. Такая охрана является сложной задачей, поскольку требует поиска общих свойств в явлениях исключительного характера. Тем не менее на настоящий момент необходимо констатировать, что выработка единых подходов к охране объектов всемирного наследия возможна и плодотворно реализуется. Так, в 1972 г. была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее также – Конвенция о всемирном наследии, Конвенция), положившая начало формированию универсальных способов охраны уникальных объектов. Согласно ст. 2 Конвенции под «природным наследием» понимаются: природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки; геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения; природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты [1, с. 42].

Материалы и методы исследования

Одним из объектов всемирного наследия является оз. Байкал (№ 754). Различные аспекты его охраны как объекта всемирного наследия неоднократно рассматривались авторами ранее [3]. Были выявлены как положительные результаты, которых удалось добиться при помощи международно-правового режима Конвенции о всемирном наследии, так и неиспользуемый потенциал инструментов системы охраны всемирного наследия. Вместе с тем представляется перспективным еще одно направление исследований о возможности совершенствования международно-правовой охраны оз. Байкал, а именно – критический анализ опыта охраны уникальных природных объектов за рубежом. Данное исследование сталкивается с уже упомянутой проблемой поиска общего в уникальном. Обнаружить объект всемирного наследия, абсолютно схожий по своим характеристикам с оз. Байкал, разумеется, невозможно. Одна-

ко это не является препятствием для сравнительно-правового анализа практики реализации режима охраны зарубежных объектов всемирного наследия. Данная общественная практика составляет предмет настоящего исследования. В качестве объекта исследования был выбран Национальный парк «Плитвицкие озера» (Хорватия). Структура статьи построена по принципу «параллельного» сравнения, при котором каждый поднимаемый вопрос анализируется применительно к двум объектам всемирного наследия.

Результаты исследования

Согласно документам, доступным на сайте Центра всемирного наследия, Национальный парк «Плитвицкие озера» был включен в Список всемирного наследия (далее – Список) в 1979 г. В заключении Международного союза охраны природы (далее – МСОП) отмечалось соответствие номинируемого объекта необходимым критериям и давалась рекомендация о включении его в Список², которое состоялось на третьей сессии Комитета всемирного наследия (далее также – Комитет) в 1979 г.³

В истории Национального парка «Плитвицкие озера» были времена, когда его состояние находилось под угрозой, в частности, драматические события, связанные с развалом Югославии, явились тому причиной. В 1991 г. Бюро Комитета отмечало, что персонал покинул парк и на его территории осуществляются охота на медведей и рыбалка с использованием динамита⁴. Неблагоприятное развитие политико-экономической ситуации привело к включению Национального парка «Плитвицкие озера» в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Стоит отметить, что Комитет принял такое решение по просьбе властей Хорватии. Объект посетила совместная миссия Центра всемирного наследия и МСОП. Для реализации неотложных мероприятий по сохранению объекта структурами охраны всемирного наследия была предоставлена международная помощь в размере 30 тыс. долл. США, реализованная в том числе и на организацию данной миссии. Наряду с включением Национального парка в Список объектов, находящихся под угрозой, Комитет сформулировал ряд рекомендаций как общеполитическо-

² Заключение МСОП о номинации национального парка «Плитвицкие озера». URL: <https://whc.unesco.org/document/155058> (дата обращения: 01.05.2022).

³ Решение 3-й сессии Комитета всемирного наследия (1979 г.). URL: <https://whc.unesco.org/archive/repcom79.htm#98> (дата обращения: 01.05.2022).

⁴ Convention for the protection of the world cultural and natural heritage. Bureau of the World Heritage Committee. Fifteenth session UNESCO Headquarters, Paris, 17-21 June 1991. URL: <https://whc.unesco.org/archive/1991/sc-91-conf002-2e.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16.11.1972) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 290–302.

го характера, касающихся урегулирования вооруженного конфликта путем выполнения так называемого плана Вэнса, так и касающихся непосредственной охраны экосистемы объекта (в том числе и физической – силами Организации Объединенных Наций по охране на территории стран бывшей Югославии – UNPROFOR). Дальнейшее развитие Национального парка привело к необходимости расширения границ объекта всемирного наследия на 100 кв. км.¹

Национальный парк «Плитвицкие озера» за время своего существования испытывал проблемы, аналогичные тем, с которыми сталкивалась экосистема оз. Байкал. При этом нельзя не отметить, что в решении ряда вопросов администрация национального парка достигла успеха.

С 2016 г. Комитет всемирного наследия начинает отмечать значительное увеличение потока туристов, туристской инфраструктуры и проблем с выдачей разрешений на строительство в пределах территории объекта всемирного наследия «Национальный парк «Плитвицкие озера»». В 2017 г. на Плитвицких озерах работала совместная реагирующая мониторинговая миссия Центра всемирного наследия и МСОП. В ходе работы были выявлены основные проблемы, имеющиеся на объекте всемирного наследия. По результатам анализа обнаруженных проблем миссией были сформулированы возможные пути их решения, которые нашли свое отражение в итоговом отчете.

Первая и ключевая проблема, определяющая большинство угроз экологическому состоянию Национального парка «Плитвицкие озера», – значительный и стабильно возрастающий поток туристов. Согласно представленным данным, в 2016 г. число людей, посетивших Национальный парк, достигло 1,5 млн человек в год. Без должного управления такая нагрузка на экосистему представляет собой серьезную угрозу. В решении Комитета всемирного наследия, принятом по итогам 44-й сессии, указывается на допустимость ограничения числа посетителей в случаях, когда это необходимо². Такие меры являются вынужденными и принимаются в целях снижения антропогенной нагрузки на объект всемирного наследия «Национальный парк «Плитвицкие озера»».

Разумеется, что такой поток туристов не может остаться не востребованным со стороны туристического бизнеса. И в отчете реагирующей миссии, и в решениях Комитета указывается, с

одной стороны, на проблему активной застройки территории объектами туристской инфраструктуры, с другой – на практику переоборудования частных домов и ферм под туристскую индустрию. Выдача разрешений на строительство является одной из актуальных проблем охраны рассматриваемого объекта. В период с 2007 по 2014 г. было выдано 20 разрешений, а в период с принятия нового плана территориального развития (с 2014 по 2016 г.) – 35 (причем более половины из них – в последние три месяца)³. Наряду с этим отмечается и рост незаконного строительства.

С аналогичными проблемами столкнулся Байкал, испытывающий мощный антропогенный натиск [4, с. 50]. Развитие рыночных отношений в 1990-е гг. XX в., отсутствие качественных актов законодательного и подзаконного регулирования, а также высокий уровень бедности среди населения в тот период развития российского общества привели к ситуации, когда все здания, хоть сколько-нибудь пригодные для размещения туристов, были перепрофилированы под этот доходный вид деятельности. Отдельную проблему представляют собой нововозведенные на берегах Байкала «турбазы», законность строительства которых на протяжении ряда лет проверяется Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой.

Охрана объектов всемирного наследия направлена прежде всего на снижение негативного воздействия человеческой деятельности. В границах Национального парка «Плитвицкие озера» расположено 4 муниципалитета и 21 поселение, которые полностью или частично находятся в границах объекта всемирного наследия. Общая численность населения в них составляет около 1 500 человек. В центральной экологической зоне Байкальской природной территории (ЦЭЗ БПТ) находится 151 населенный пункт (с учетом пяти поселений, не входящих в состав объекта всемирного наследия), где проживает более 130 тыс. человек⁴. С учетом отличий в площадях объектов (8 800 тыс. против 30 тыс. гектаров), показатели можно считать условно пропорциональными. Высокий уровень антропогенной нагрузки на территорию объекта всемирного наследия свидетельствует о необходимости оптимизации режима его охраны. Некоторые рекомендации, сформулированные Комитетом для усиления режима охраны Плитвицких озер, а также некоторые нацио-

¹ Решение 24-й сессии Комитета всемирного наследия (2000 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2435> (дата обращения: 01.05.2022).

² Решение 44-й сессии Комитета всемирного наследия (2021 г.). URL: <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc-21-44com-18-en.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

³ Report on the Mission to Plitvice Lakes National Park, Croatia from 17 to 19 January 2017. URL: <https://whc.unesco.org/document/157749> (дата обращения: 01.05.2022).

⁴ Муниципальные образования и населенные пункты в Центральной экологической зоне БПТ. URL: http://geol.irk.ru/baikal/baikal/map_cez/pdf/municipal.pdf (дата обращения: 01.05.2022).

нальные правовые средства могут вполне быть *mutatis mutandis* использованы при совершенствовании охраны оз. Байкал.

В качестве самостоятельной проблемы выступает учет интересов местного населения. На Байкальской природной территории наблюдается социальная напряженность, вызванная рядом природоохранных ограничений, обусловленных в том числе и режимом охраны всемирного наследия. Это касается, прежде всего, установления ограничений в оборотоспособности земельных участков (подп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ¹). Наличие таких ограничений зачастую вызывает неприятие самого режима охраны всемирного наследия у местного населения, в связи с чем предпринимаются попытки его ослабить, в том числе за счет искусственного разделения понятий «участок» и «объект» всемирного наследия. Несостоятельность таких попыток была проиллюстрирована ранее [2]: они вредны и, кроме того, идут вразрез с интересами местного населения и малого предпринимательства в ЦЭЗ БПТ. Различные органы системы охраны всемирного наследия не раз подчеркивали значимость учета интересов местных сообществ и приоритетность развития малого предпринимательства в пределах объектов всемирного наследия. Особенно ярко это просматривается на примере Национального парка «Плитвицкие озера». В цитируемом отчете совместной миссии МСОП и Комитета всемирного наследия отмечается, что необходимо принять серьезные усилия для предотвращения изменений традиционного землепользования и создать стимулы для устойчивого развития сельского хозяйства, в частности путем продвижения брендов местных производителей. Также необходимо поддерживать развитие малого местного туристического бизнеса, не угрожающего ценностям объекта всемирного наследия. В современной социально-экономической ситуации интерес к деятельности в ЦЭЗ БПТ проявляют все больше финансово-промышленных групп, обладающих значительными ресурсами. Поэтому интересы органов системы охраны всемирного наследия, местного населения и представителей малого предпринимательства совпадают. Для последних более логично всячески поддерживать и продвигать необходимость соблюдения обязательств Российской Федерации как участника Конвенции о всемирном наследии, в том числе в части поддержки местного населения и малого предпринимательства на объекте всемирного наследия «Озеро Байкал».

Что же касается различного рода ограничений, обусловленных статусом объекта всемирного наследия, необходимо понимать, что документы и практика системы охраны всемирного наследия содержат не так много конкретных предписаний по охране всемирного наследия. Сама Конвенция о всемирном наследии исходит из полного уважения суверенитета государств (ст. 6) и закрепления обязанности принимать соответствующие юридические, научные, технические и иные меры для охраны природного наследия (ст. 5). Однако конкретная реализация этих мер – прежде всего задача национального законодательства. Хотя в практике Комитета всемирного наследия присутствуют и категоричные мнения по некоторым вопросам. Так, например, достаточно давно выработана позиция, согласно которой статус объекта всемирного наследия несовместим с развитием проектов добывающей промышленности. Но это лишь единичные случаи. Поэтому регулирование отношений собственности на земельные участки – предмет суверенного нормотворчества Российской Федерации. Документы системы всемирного наследия не содержат запрета на предоставление в частную собственность земельных участков и не могут его содержать (в силу как действия принципа суверенного равенства, так и значительных отличий в системах вещных прав на земельные участки в разных странах).

Если предпринимательское сообщество и органы местного самоуправления полагают, что положения подп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ не отвечают интересам местного населения, то в их интересах разработать проект изменений соответствующих положений, исключающих указанные ограничения, и предложить его к принятию федеральным законодателем. На данный момент в Государственной Думе на рассмотрении уже находится законопроект «О внесении изменений в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» в части снятия ограничений в обороте земельных участков, находящихся на территории населенных пунктов в границах Байкальской природной территории². Однако последнее событие, связанное с движением указанного законопроекта, датировано 20 октября 2021 г. Согласно устоявшейся практике, Комитету всемирного наследия необходимо предоставить экологическую оценку указанного проекта изменений согласно стандартам МСОП.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации : законопроект (в части снятия ограничений в обороте земельных участков, находящихся на территории населенных пунктов, в границах Байкальской природной территории). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1180837-7> (дата обращения: 01.05.2022).

Анализ решений Комитета показывает, что вопрос об экологической оценке (в различных ее проявлениях) является принципиальным при определении уровня охраны объекта всемирного наследия. В решении 44-й сессии Комитета дается положительный отзыв о начавшейся процедуре стратегической экологической оценки плана территориального развития объекта всемирного наследия «Национальный парк «Плитувицкие озера»», являющегося основой для выдачи разрешений на строительство. Необходимость проведения такой оценки отмечалась в отчете реагирующей миссии и предыдущих решениях Комитета. Российской Федерации также неоднократно рекомендовалось провести стратегическую экологическую оценку проектов развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа, планов по регулированию уровня воды в оз. Байкал, а также совместную с Монголией стратегическую экологическую оценку использования вод р. Селенги.

Развитию института стратегической экологической оценки весьма содействовало бы выражение Российской Федерацией согласия на обязательность Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо)¹ и Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киевского протокола). Эти документы задают стандарт для формирования современной и эффективной системы экологической оценки и выполнения международных обязательств по охране всемирного наследия [5, с. 101].

Отдельный вопрос, на который практически не обращается внимание в практике охраны экосистемы оз. Байкал, – это сохранение оригинальных байкальских ландшафтов. Причем не только в природоохранном, но и в эстетическом аспекте. Природная красота, действительно, может дополняться творениями людей, но эти процессы должны либо иметь значительную историю развития и вписываться в сложившиеся формы отношений человека и природы в этой местности, либо проходить серьезную экспертную оценку их «вписываемости» в традиционную среду. Одним из ярких примеров спорных эстетических решений стало возведение колеса обозрения в пос. Листвянка. Экоактивисты высказывали сомнение в том, что конструкция не нарушит сложившееся эстети-

ческое восприятие Байкала. Однако колесо обозрения все же было сооружено. К нарушениям природной красоты объекта также можно отнести хаотично возведенные по берегам Байкала туристические базы, гаражи для лодок и иных плавательных средств. Зимой эстетическое восприятие озера омрачается скоплением на льду многочисленных аэролодок и мототехники. В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что визуальные особенности объекта представляют собой такой же «охраняемый элемент», как и традиционные физические, биологические, гидрологические и иные характеристики.

Для определения выдающейся универсальной ценности объектов всемирного наследия выделяется такой критерий (№ 7), как «исключительная природная красота и эстетическая ценность»². Объекты, номинируемые по 7-му критерию, должны включать зоны, принципиальные с точки зрения сохранения красоты объекта, что соответствует п. 92 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия (далее также – Руководство). А угроза значительного нарушения естественной красоты является основанием для включения в Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой (п. 180 Руководства). Иными словами, положения ст. 4 Конвенции о всемирном наследии, в части установления обязанности государств обеспечивать охрану природного наследия, распространяются и на эстетическую ценность объектов.

В контексте проводимого сравнительно-правового исследования необходимо отметить, что и Комитет всемирного наследия, и совместная реагирующая миссия МСОП особо выделили проблему эстетического состояния в отношении Национального парка «Плитувицкие озера». В отчете миссии несколько раз отмечается, что рост потока туристов и вызванное им разрастание туристской инфраструктуры оказывают негативное влияние на красоту и эстетическое восприятие объекта. Эти же опасения были отражены в юридически значимом международно-правовом документе – решении Комитета всемирного наследия № 41 СОМ 7В.3³. В пункте 4 решения отмечается, что воздействие на ландшафт потенциально представляет собой основание для включения Национального парка в Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой.

¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. Официально документ не публиковался. URL: <https://www.unece.org/env/eia/eia.html> (дата обращения: 01.05.2022).

² Пункт 77 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия, критерий № 7 (в нумерации после 2005 г.). URL: <https://whc.unesco.org/document/178167> (дата обращения: 02.05.2022).

³ Решение 41-й сессии Комитета всемирного наследия (2017 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6861> (дата обращения: 02.05.2022).

Экстраполируя рассматриваемую проблематику на состояние объекта всемирного наследия «Озеро Байкал», необходимо отметить острую необходимость учета эстетического компонента его восприятия. К сожалению, положения внутреннего законодательства не обеспечивают достижения этой цели. Решению настоящей проблемы могли бы способствовать международно-правовые режимы. Нормы Конвенции о всемирном наследии, положения Руководства, а также правоприменительная практика Комитета всемирного наследия могут стать нормативными основаниями для блокирования строительства сооружений, наносящих явный вред эстетической составляющей выдающейся универсальной ценности озера Байкал. Ознакомление с судебной практикой по природоохранным вопросам позволяет сделать вывод о том, что суды положительно относятся к аргументации природоохранных органов, основанной на положениях Конвенции о всемирном наследии, и поддерживают необходимость выполнения международных обязательств Российской Федерации по охране уникальных природных объектов, применяя нормы Конвенции непосредственно. Нельзя не отметить, что международно-правовые инструменты могут содействовать и развитию национального регулирования. Речь идет о Европейской конвенции о ландшафтах¹. Выражение Российской Федерацией согласия на обязательность этого международного договора позволит создать общие рамочные условия для развития национального законодательства в сфере охраны ландшафтов и использовать передовой зарубежный опыт в этой области.

Другая комплексная проблема, связанная с развитием Национального парка «Плитуцкие озера», заключается в формировании эффективного государственного управления. Один из центральных вопросов управления объектами всемирного наследия – наличие единого органа, ответственного за сохранение объекта, и необходимых планов развития. Национальный парк является особо охраняемой природной территорией (далее также – ООПТ), управление которой осуществляется Общественным учреждением «Национальный парк «Плитуцкие озера»». При этом отдельные государственные полномочия в отношении охраны природы и регламентирования хозяйственной и иной экономической деятельности осуществляются различными государственными органами: Министерством экологии и энергетики, Агент-

ством по экологии и природе, Министерством строительства и территориального планирования, Министерством туризма, Министерством культуры.

Для участка всемирного наследия «Озеро Байкал» единоличное управление отсутствует, в его границах расположены особо охраняемые природные территории различных видов, которые управляются самостоятельными администрациями. В последнее десятилетие наблюдается тенденция «управленческой консолидации». Так, были созданы ФГБУ «Заповедное Прибайкалье», управляющее Байкало-Ленским заповедником, заказником «Красный Яр», Прибайкальским национальным парком и Тофаларским заказником, и ФГБУ «Заповедное Подлесье», в ведении которого находится три уникальных природных территории: Баргузинский заповедник, Фролихинский заказник и Забайкальский национальный парк. Байкальский заповедник и Кабанский заказник подведомственны ФГБУ «Байкальский государственный заповедник». За пределами компетенции этих администраций остается Тункинский национальный парк, а также государственные природные заказники регионального значения.

Значительные размеры участка всемирного наследия № 754 предопределяют сложности в его управлении, в частности необходимость совмещать различные природоохранные режимы (в том числе существующие в рамках ООПТ). Представляется, что первым шагом к консолидации управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал» будет признание за ЦЭЗ БПТ режима особо охраняемой природной территории *sui generis*.

На сегодняшний день она обладает всеми признаками особо охраняемых природных территорий (создана с целью охраны уникальной экосистемы Байкала в определенных границах, в которых действуют разнообразные ограничения экономической, хозяйственной и иной деятельности человека), кроме одного – формального. Формальный признак (закрепление ЦЭЗ БПТ в качестве особо охраняемой природной территории в законе) – вопрос эколого-правовой политики, ее целей и средств их достижения. Стоит отметить, что в зарубежной практике применяется подход, наделяющий объекты всемирного наследия в целом режимом особо охраняемой природной территории. Такой позиции придерживается Австралия, признавая всемирное наследие разновидностью охраняемых территорий. Представляется полезным внедрение подобного иностранного опыта в российский правовой порядок.

¹ Европейская конвенция о ландшафтах (ETS N 176) (рус., англ.) (заключена в г. Флоренция 20 окт. 2000 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Закрепление режима ООПТ за всей центральной экологической зоной Байкальской природной территории поможет решить проблему децентрализации управления объектом всемирного наследия. Вполне возможно взять за основу опыт ФГБУ «Заповедное Прибайкалье», которое осуществляет управление четырьмя ООПТ, имеющими различный правовой режим. Аналогичным образом администрация ООПТ «Центральная экологическая зона Байкальской природной территории» могла бы объединить управление «классическими» видами как особо охраняемых природных территорий, входящих в границы ЦЭЗ БПТ, так и территорий, не относящихся к составу какой-либо ООПТ. Для последних уже сейчас действует особый природоохранительный режим, выражающийся, прежде всего, в запрете осуществления значительного перечня видов экономической и иной хозяйственной деятельности.

Признание ЦЭЗ БПТ особо охраняемой природной территорией позволит применить к ее правовому режиму наработки по зонированию ООПТ. В настоящий момент территория ЦЭЗ не подлежит делению на отдельные функциональные зоны. Однако если за ней будет закреплен статус ООПТ, то появится возможность осуществить такое зонирование. Данное обстоятельство станет важным шагом в процессе совершенствования режима правовой охраны объекта всемирного наследия «Озеро Байкал».

Консолидация управления позволит проводить единую политику по охране и устойчивому использованию экосистемы Байкала и, прежде всего, обеспечит принятие плана управления озером как объектом всемирного наследия. Требования о наличии плана управления содержатся в Руководстве (п. 108). В отношении Национального парка «Плитвицкие озера» действует план управления на 2019–2028 гг.¹ Согласно оценке предыдущего плана управления на 2007–2017 гг., он характеризовался значительными недостатками и воспринимался как необязательный документ, в нем были недостаточно четко определены цели и задачи. В новом же документе содержится как стратегическое видение, так и набор общих целей и специальных задач, выполнение которых обеспечит сохранение Национального парка.

Комитет всемирного наследия неоднократно в своих решениях поднимал вопрос о необходимости принятия плана управления Байкалом как объектом всемирного наследия. В решении 37-й сессии Комитет призвал Российскую Федера-

цию разработать комплексный план управления и план землепользования объектом, в которых были бы учтены все предполагаемые проекты, в том числе уже реализующиеся в рамках особо экономических зон – п. 10². В ряде последующих решений Комитета содержались призывы к подготовке планов управления особо охраняемыми природными территориями (protected areas) в целях последующей разработки комплексного плана управления всем объектом: 38 COM 7B.76 – п. 9³, 39 COM 7B.22 – п. 4 (d)⁴; 40 COM 7B.97 – п. 6⁵; 42 COM 7B.76 – п. 7 (c)⁶.

Разработка и принятие единого плана управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал» позволят четко сформулировать цели и задачи управления, определить доступные ресурсы, согласовать интересы всех вовлеченных субъектов. В рамках этого документа получают оформление стратегия развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа, порядок ликвидации накопленного экологического ущерба, а также план посещений объекта всемирного наследия. Последний послужит основой для разработки единых правил организации туризма и отдыха в ЦЭЗ БПТ. На сегодняшний день такие правила утверждены отдельно в Иркутской области и Республике Бурятия в соответствии с требованиями ст. 12 Федерального закона «Об охране озера Байкал»⁷.

Особого внимания заслуживает вопрос отражения в плане управления объектом всемирного наследия упомянутой проблемы охраны природной красоты объекта. В плане управления Национальным парком «Плитвицкие озера» на 2019–2028 гг. данному вопросу посвящена отдельная глава (2.2.8), в которой, в частности, содержится детальное описание элементов, составляющих эстетическую ценность. К примеру, к наиболее впечатляющим из них относятся шестнадцать каскадных озер уникального сине-зеленого цвета, связанных между собой каскадами и водопадами различных форм и протекающих через туфовые

² Решение 37-й сессии Комитета всемирного наследия (2013 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5028> (дата обращения: 02.05.2022).

³ Решение 38-й сессии Комитета всемирного наследия (2014 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6062> (дата обращения: 02.05.2022).

⁴ Решение 39-й сессии Комитета всемирного наследия (2015 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6279> (дата обращения: 02.05.2022).

⁵ Решение 40-й сессии Комитета всемирного наследия (2016 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6760> (дата обращения: 02.05.2022).

⁶ Решение 42-й сессии Комитета всемирного наследия (2018 г.). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7305> (дата обращения: 02.05.2022).

⁷ Об охране озера Байкал : федер. закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

¹ Plitvice Lakes National Park Management Plan 2019–2028. URL: <https://np-plitvicka-jezera.hr/wp-content/uploads/2019/10/Plitvice-Lakes-NP-Management-Plan.pdf> (дата обращения: 02.05.2022).

барьеры, покрытые мхами. Весьма уместным является использование фотографий для отражения эстетической ценности объекта. Подробно описываются различия ландшафтов Верхних и Нижних озер, а также природная красота территорий, находящихся вне района с озерами. Такие описание и идентификация элементов эстетической ценности необходимы для обеспечения их эффективной охраны. Этим вопросам посвящен раздел третий плана под названием «Управление». В качестве общей цели охраны природных ценностей указывается, помимо цели сохранения биоразнообразия, обеспечение уникальной красоты природного ландшафта (подразд. 3.1). А в качестве специальной в подразд. 3.3 темы С «Регулирование потока посетителей» формулируется цель сохранения самобытной красоты пейзажей.

Как уже отмечалось, природная красота озера Байкал сегодня не получает самостоятельной правовой и организационной охраны. Более того, элементы эстетической ценности уникальной байкальской экосистемы даже не получили системного описания в документах юридического и организационного характера. Принятие плана управления Байкалом как объектом всемирного наследия позволит определить наиболее значимые составляющие пейзажа и спланировать мероприятия по их сохранению. Это станет важным шагом в процессе формирования национальной нормативно-правовой базы по охране уникальных природных ландшафтов и позволит предотвратить появление в границах объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» спорных с точки зрения соответствия природной красоте сооружений.

В современной системе охраны объектов всемирного наследия идентификация выдающейся универсальной ценности, являющейся основанием для включения объекта в Список, отражается в принимаемой Комитетом формулировке. В соответствии со ст. 51 Руководства такая формулировка представляет ключевую информацию для эффективной охраны и управления объектом в будущем. В отношении оз. Байкал она весьма лаконична, а его эстетическая ценность констатируется лишь применительно к особо охраняемым природным территориям¹. Для устранения подобных пробелов существует специальный механизм подготовки ретроспективных формулировок. Этот вопрос заслуживает самостоятельного изучения и станет предметом последующего анализа.

Обсуждения и заключения


Проведенное исследование показывает, что уникальные природные объекты, расположенные в разных странах, подвергаются схожим угрозам. И Плитвицкие озера, и оз. Байкал испытывают значительный рост потока туристов, расширение туристской инфраструктуры, сбой в системе управления. В этих условиях взаимодействие позитивного иностранного опыта охраны и устойчивого использования объектов всемирного наследия обладает значительным потенциалом для усиления режима правовой охраны оз. Байкал. Так, в мировой практике охраны уникальных природных объектов широкое распространение получает стратегическая экологическая оценка, активно применяемая на рассмотренном объекте всемирного наследия «Национальный парк “Плитвицкие озера”». Ее использование в целях охраны байкальской экосистемы существенно затрудняется отсутствием национальной нормативно-правовой базы. Устранению данного пробела может способствовать выражение Российской Федерацией согласия на обязательность Конвенции Эспо и Киевского протокола к ней. Широкое использование различных видов экологической оценки в соответствии с высокими мировыми стандартами позволит сохранить уникальную экосистему озера и обеспечить выполнение обязательств России по Конвенции о всемирном наследии².

Показательной является выявленная в результате исследования системная поддержка Комитетом и его консультативными органами интересов местного населения. Сформулированные рекомендации о необходимости оказания содействия малому туристическому бизнесу и местным брендам особенно ценны для охраны интересов людей, проживающих в ЦЭЗ БПТ. В свете явных тенденций укрупнения хозяйствующих субъектов, реализующих экономические проекты на этих территориях, эти подходы представляются крайне полезными для учета интересов местного населения и гармоничного социального климата в поселениях на берегах Байкала.

Значительный нереализованный потенциал скрыт в системе планирования управления объектами всемирного наследия. Разработка плана управления оз. Байкал обеспечит общее стратегическое видение охраны и устойчивого использования его уникальной экосистемы. Предлагаемый авторами настоящей статьи способ централизации управления в форме признания ЦЭЗ БПТ особо охраняемой природной

¹ Решение 20-й сессии Комитета всемирного наследия (1996 г.) URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2968> (дата обращения: 02.05.2022).

² Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16 нояб. 1972 г.) // Консультант-Плюс : справочная правовая система.

территорий позволит создать необходимые предпосылки для подготовки и реализации такого плана. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов А. П. Объекты природного наследия как правовая категория // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 42–52.

2. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2 С. 113–119.

3. Колобов Р. Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 1В. С. 482–496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006>

4. Максаковская Н. С., Максаковский Н. В. Проблемы сохранения памятников всемирного природного наследия в России // Вестник МГПУ. Серия Естественные науки. № 4. 2018. С. 32–52.

5. Шорников Д. В. Место Конвенции ЭСПО в формировании международно-правового механизма охраны озера Байкал // Сибирский юридический вестник. 2021. № 3. С. 97–102. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.3.97>

REFERENCES

1. Anisimov A.P. Ob'ekty prirodnogo naslediya kak pravovaya kategoriya [Objects of natural heritage as a legal category]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of the Tomsk State University. Right], 2019, no. 31, pp. 42-52. (in Russian)

2. Kolobov R.Yu. Problemy opredeleniya granits ob'ekta vseirnogo naslediya "Ozero Baikal" [Problems of defining the boundaries of the World Heritage site "Lake Baikal"]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian Law Herald], 2019, no. 2, pp. 113-119. (in Russian)

3. Kolobov R.Yu. Rol' Konventsii ob okhrane vseirnogo kul'turnogo i prirodnogo naslediya v okhrane ozera Baikal [The role of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in the Protection of Lake Baikal]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 2020. vol. 10, no. IV, pp. 482-496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006>. (in Russian)

4. Maksakovskaya N.S., Maksakovskii N.V. Problemy sokhraneniya pamyatnikov vseirnogo prirodnogo naslediya v Rossii [Problems of conservation of monuments of world natural heritage in Russia]. *Vestnik MGPU. Seriya Estestvennye nauki* [Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series Natural Sciences], 2018, no. 4, pp. 32-52. (in Russian)

5. Shornikov D.V. Mesto konventsii ESPO v formirovani mezhdunarodno-pravovogo mekhanizma okhrany ozera Baikal [The place of the ESPO convention in the formation of the international legal mechanism for the protection of Lake Baikal]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian Law Herald], 2021, no. 3, pp. 97-102. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.3.97>. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 11.02.2022; одобрена после рецензирования 14.03.2022; принята к публикации 13.05.2022.

Received on 11.02.2022; approved on 14.03.2022; accepted for publication on 13.05.2022.

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); доцент кафедры гражданского права, Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия (Россия, 664074, г. Иркутск, ул. Ивана Франко, 23а), ORCID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Kolobov Roman Yurievich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of International and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation); Associate Professor, Department of Civil Law, East Siberian Branch of the Russian State University of Justice (23a, I. Franko st., Irkutsk, 664074, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Ганева Екатерина Олеговна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), e-mail: kareva10@mail.ru

Ganeva Ekaterina Olegovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Civil Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), e-mail: kareva10@mail.ru

Макаренко Елизавета Константиновна – эксперт, Молодежный научный центр, Научно-исследовательский институт правовой охраны Байкала, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), e-mail: elizavetkamorjo@gmail.com

Makarenko Elizaveta Konstantinovna – Expert, Youth Research Center, Research Institute of Legal Protection of Baikal, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), e-mail: elizavetkamorjo@gmail.com