

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-137-141

О ПРИНЦИПАХ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

РЫЖЕНКОВ Анатолий Яковлевич*

✉ 4077778@list.ru

Ул. Пушкина, 11, Элиста, Республика Калмыкия,
358000, Россия

Аннотация. В статье автор исследует институциональные принципы экологического права на примере принципов охраны озера Байкал как одной из разновидностей особо охраняемых природных территорий. Аргументируется вывод о том, что Федеральный закон «Об охране озера Байкал» следует дополнить отдельным принципом, указывающим, что Байкальская природная территория является особо охраняемой природной территорией международного значения, что также потребует внесения изменений и в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

Ключевые слова: принцип, особая охрана, территория, Байкал, институт, озеро.

About the Principles for the Protection of Lake Baikal

Ryzhenkov Anatolii Ya.**

✉ 4077778@list.ru

11 Pushkina st., Elista, Republic of Kalmykia, 358000,
Russia

Abstract. In the article the Author investigates the institutional principles of environmental law – for example, the principles for the protection of Lake Baikal as one of the varieties of specially protected natural territories. The Author argues that the Federal law “On protection of Lake Baikal” should be supplemented by a separate principle, indicating that the Baikal natural territory is a protected area of international importance, which will also require amendments to the Federal law “On specially protected natural territories”.

Keywords: principle, special protection, areas, Baikal, Institute, lake.

В основе каждой отрасли права России лежат определенные принципы – основные (исходные) начала данной отрасли, определяющие ее содержание и основные направления ее дальнейшего развития. Такие принципы могут быть общеправовыми, межотраслевыми, отраслевыми и институциональными (то есть лежащими в основе отдельных правовых институтов).

Экологическое право не является исключением, хотя основное внимание ученых здесь, как правило, обращается на анализ межотраслевых либо отраслевых принципов. Принципам отдельных институтов экологического права, включая и институт особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), уделяется мало внимания.

* Профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета имени Б. Б. Городовикова, доктор юридических наук, профессор.

** Professor of the Department of Civil Law and Process at Kalmyk state University, Doctor of Legal Sciences, Professor.

Между тем такая ситуация едва ли может быть признана приемлемой. Эффективность правового регулирования во многом зависит от наличия и содержания не только отраслевых, но и институциональных принципов, так как на них довольно часто ссылаются суды и они часто учитываются при внесении концептуальных изменений и дополнений в законодательство (хотя в подобных случаях возможны изменения и в содержание отдельных правовых принципов).

Одной из таких систем институциональных (на уровне института ООПТ) принципов экологического права являются принципы охраны озера Байкал, изложенные в ст. 5 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»¹. Правовой режим Байкала заслуживает отдельного исследования.

В научной литературе неоднократно подчеркивалось, что «Байкальская природная территория в целом не является особо охраняемой территорией», однако «значительную часть данной территории составляют особо охраняемые природные территории различного правового режима» [1, с. 5]. Такой вывод, безусловно, вытекает из текста закона об охране озера Байкал, однако следует заметить, что существующая сейчас в экологическом законодательстве России концепция охраны природы предполагает существование двух видов территорий: с «обычным» эколого-правовым режимом, на которые распространяются общие требования экологического законодательства, и с особым правовым режимом, в границах которых действуют более строгие ограничения и запреты [2, с. 4–9].

Представляется необходимым, как предлагает А. С. Кротик, «утвердить положения об особо охраняемых природных территориях, подпадающих под действие международных конвенций, и их охранных зонах, определив в этих положениях порядок природопользования и охраны объектов, имеющих международное значение» [5, с. 21]. Соответственно, в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»² следует внести необходимые изменения, дополняющие перечень существующих в Российской Федерации видов ООПТ новой вышеуказанной категорией, под которую уже четко попадет и озеро Байкал. В противном случае мы получаем неразре-

шимое противоречие. С одной стороны, озеро Байкал является объектом всемирного наследия ЮНЕСКО и потому имеет статус особой охраны, с другой стороны, сейчас в границах Байкальской природной территории располагаются несколько заповедников, национальных парков, заказников и других видов ООПТ. Однако, исходя из существующей концепции ООПТ, изложенной в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях», внутри одной ООПТ не может быть других ООПТ. В целях устранения указанного противоречия Байкальскую природную территорию следует законодательно отнести к особой разновидности ООПТ, дополнив и сам закон об охране Байкала дополнительным принципом.

В настоящий момент предусмотренные в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» принципы его охраны лишь отчасти конкретизируют отраслевой принцип экологического права – принцип приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов. Данный принцип предполагает охрану этих естественных экосистем как посредством создания особо охраняемых природных территорий, так и путем принятия иных мер (например, образования водоохраных зон, которые не являются видами ООПТ). При этом специального отраслевого принципа, прямо посвященного ООПТ, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»³ нет.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что: 1) есть один общий (рамочный) принцип охраны всех естественных экологических систем, расположенных как в границах ООПТ, так и вне их; 2) применительно к отдельным разновидностям ООПТ (заповедники, заказники и т. д.) никаких специальных принципов нет; 3) применительно к озеру Байкал, являющемуся хотя и уникальной, но все-таки разновидностью ООПТ, такие принципы есть.

С точки зрения законодательной техники было бы более целесообразным разработать на отраслевом уровне (в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды») рамочные принципы для всех категорий ООПТ, которые затем могли бы быть конкретизированы на институциональном уровне (в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных терри-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Доступ из СПС «Гарант».

³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ториях», который на сегодняшний день никаких принципов не содержит).

В настоящий момент для охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории установлен особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой согласно принципам приоритета деятельности, которая не приводит к нарушению экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны; учета комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экосистему Байкала; сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны экосистемы Байкала на принципах устойчивого развития; обязательности государственной экологической экспертизы.

Кроме того, основные принципы охраны озера Байкал, закрепленные в действующем законодательстве, в научной литературе предлагается дополнить такими принципами, как «приоритет целей устойчивого развития экосистемы» перед целями «освоения природных ресурсов региона», экосистемности и комплексности управления [8, с. 9–10], о чем следует заметить следующее:

1) первые три принципа охраны озера Байкал конкретизируют отраслевые принципы экологического законодательства, которые сформулированы в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и потому заслуживают положительной оценки. Четвертый принцип, который касается обязательности государственной экологической экспертизы, самостоятельной смысловой нагрузки не несет, так как дублирует аналогичный институциональный принцип, изложенный в ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе»;

2) предложение об установлении дополнительного принципа приоритета «целей развития экосистемы» перед целями «освоения природных ресурсов» заслуживает отдельного рассмотрения. Представляется, что устойчивое развитие предполагает не установление приоритетов, а поиск компромисса между экологическими, экономическими и социальными интересами общества и государства. Именно поэтому, например, строительство либо реконструкция хозяйственных объектов на Байкальской природной территории допускается, но при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Из этих же соображений, определяя

виды деятельности, которые запрещены или ограничены на Байкальской природной территории, закон выделяет три вида зон: *центральную* (включает озеро Байкал с островами, прилегающую к нему водоохранную зону, ООПТ, прилегающие к Байкалу), *буферную* (территория за пределами центральной экологической зоны, куда входит водосборная площадь Байкала в пределах границ России), *зону атмосферного влияния* (территория вне водосборной площади озера Байкал в пределах территории Российской Федерации шириной до двухсот километров на запад и северо-запад от него, где расположены хозяйственные объекты, чья деятельность оказывает негативное воздействие на Байкал). В этом смысле правовой режим озера и прилегающей к нему территории (Байкальской природной территории) отчасти напоминает режим охраны национального или природного парка (по причине внутреннего зонирования). Центральная зона находится под особой охраной. Правительством Российской Федерации определены виды деятельности, запрещенные в центральной экологической зоне (заготовка древесины, живицы, добыча руд, нефти и природного газа, разведка и разработка новых месторождений и т. д.).

Как отмечал О. И. Крассов, экологическое зонирование Байкальской природной территории не представляет собой какой-либо процедуры. Оно осуществляется на различных категориях земель в административном порядке, а его задача заключается в установлении ряда ограничений хозяйственной деятельности, в том числе при использовании земель в целях охраны озера Байкал. Экологическое зонирование — это установление ограничений прав лиц на землю [4]. Сама идея зонирования территории, прилегающей к озеру Байкал, возникла в связи с необходимостью контролировать и снижать уровень воздействия природных и антропогенных факторов на озеро [6, с. 100].

Учитывая количество ограничений деятельности в центральной зоне, при определении ее границ, как отмечалось в научной литературе, необходимо учитывать, что хозяйственная деятельность в границах данной зоны может оказаться парализованной, и тогда устойчивое экономическое развитие зоны будет под угрозой [3, с. 132]. Поэтому нельзя допустить, чтобы жители огромной территории не смогли заниматься привычной деятельностью и покинули свои населенные пункты в поисках работы, примеров чему достаточно в ООПТ.

С другой стороны, наличие жесткой системы запретов и ограничений обусловлено тем, что озеро Байкал является уникальным и самым древним (25 млн лет) озером, не случайно отнесенным к объектам всемирного наследия. По площади водной поверхности Байкал стоит на восьмом месте в мире, а по глубине нет озер, равных ему. Максимальная глубина Байкала составляет 1 637 метров. Озеро Байкал обладает колоссальным объемом воды – 23 тыс. куб. километров, превышая объем пяти Великих американских озер, вместе взятых. В озере Байкал сосредоточено около 20 % мировых запасов поверхностных пресных вод, ежегодно в Байкале воспроизводится около 60 куб. километров неповторимой по качеству воды. Озеро характеризуется исключительным биологическим разнообразием. В нем обитают 1 340 видов животных и 570 видов растений. Площадь водосбора Байкала составляет около 570 тыс. кв. километров. Непосредственно к побережью Байкала примыкают 12 особо охраняемых природных территорий. Кроме них, на Байкальской природной территории расположены еще 23 особо охраняемые территории, а также более 400 памятников природы. Площадь Байкальской природной территории (386 тыс. кв. километров) превышает суммарную площадь всех заповедников и национальных парков России. Принятое в 1996 г. решение ЮНЕСКО о включении Байкала в Список участков мирового природного наследия беспрецедентно, поскольку площадь данной территории около 90 тыс. кв. километров. Она сопоставима с площадью Португалии и в два раза превышает площадь Швейцарии или Дании [7, с. 12].

Тем не менее едва ли обоснованно говорить об абсолютных приоритетах экономических, экологических либо социальных интересов на Байкальской природной территории – устойчивость предполагает компромисс между ними. Однако поиск такого рода компромисса неизбежно влечет конфликты заинтересованных в устойчивом развитии лиц и значительную судебную практику с участием общественности, которая нередко обжалует в суде акты органов публичной власти, устанавливающие или изменяющие правовой режим Байкальской природной территории или одной из ее зон. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 2010 г. № 1 «О внесении изменений в Перечень видов деятельности, запрещенных

в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»⁴ из данного Перечня был исключен абз. 12, который предусматривал запрет на производство целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них без использования бессточных систем водопользования, абз. 46 был изложен в другой редакции, а абз. 47, посвященный запрету деятельности по утилизации отходов в части их обезвреживания путем сжигания, был дополнен словами «без очистки выбросов до нормативного качества».

М. и Отделение международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлениями об оспаривании постановления. М. просил признать недействующим п. «а» постановления, ссылаясь на его противоречие п. 1 ст. 6 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». В заявлении организации «Совет Гринпис» был поставлен вопрос о признании постановления недействующим в полном объеме по мотивам его несоответствия нормам законов «Об охране озера Байкал» и «Об охране окружающей среды», а также Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, суд признал заявления М. и организации «Совет Гринпис» не подлежащими удовлетворению, поскольку из преамбулы постановления Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» следует, что оно принято в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Согласно п. 3 ст. 6 названного Федерального закона, Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, утверждается Правительством Российской Федерации. Поэтому, принимая постановление, вносящее изменения в Перечень, и снимая запрет на осуществление некоторых видов хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, Правительство Российской Федерации действовало в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий⁵.

Итак, проведенное здесь исследование институциональных принципов экологического за-

⁴ Доступ из СПС «Гарант».

⁵ Решение Верхов. Суда Рос. Федерации от 17 июня 2010 г. № ГКПИ10-321. Доступ из СПС «Гарант».

конодательства на примере принципов охраны озера Байкал как разновидности особо охраняемых природных территорий позволяет сделать вывод о том, что Федеральный закон от 1 мая 1999 г. «Об охране озера Байкал» следует дополнить отдельным принципом, указывающим на принадлежность Байкальской природной территории к числу ООПТ международного значения, что также потребует внесения изме-

нений в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». При этом институциональный принцип, закрепленный в ст. 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал», посвященный обязательности проведения экологической экспертизы, не несет в себе самостоятельной смысловой нагрузки и лишь дублирует принципы Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Список литературы

1. Ангаев Б. Д. Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 26 с.
2. Анисимов А. П., Чаркин С. А. Правовой режим территорий с особым эколого-правовым статусом и проблемы его совершенствования // *Аграрное и земельное право*. 2013. № 3. С. 4–9.
3. Боголюбов С. А., Кичигин Н. В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М. : Норма, 2007. 368 с.
4. Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. М. : Норма, 2009. 359 с.
5. Кротик А. С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.
6. Правовая охрана озера Байкал : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. И. Шуплецова. М. : Юстицинформ, 2011. 184 с.
7. Турбянов Л. Д. Нормативно-правовое обеспечение охраны озера Байкал // *Байкал – мировое наследие : материалы круглого стола, проведенного 16 июня 2003 г. в Совете Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации*. М., 2004. 79 с.
8. Хамнаев И. В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 26 с.

References

1. Angaev B. D. *Ekologo-pravovoe obespechenie okhrany Baikalskoi prirodnoi territorii*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Ecological and Legal Protection of the Baikal Natural Territory. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2008. 26 p.
2. Anisimov A. P., Charkin S. A. *Pravovoi rezhim territorii s osobym ekologo-pravovym statusom i problemy ego sovershenstvovaniya* [Legal Regime of Territories with Special Environmental and Legal Status and Problems of its Improvement]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo – Agricultural and Land Law*, 2013, no. 3, pp. 4–9.
3. Bogolyubov S. A., Kichigin N. V. *Zakonodatel'noe regulirovanie deyatel'nosti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti po obespecheniyu ekologicheskoi bezopasnosti* [Legislative Regulation of the Activities of the Federal Bodies of Executive Power on Environmental Security]. Moscow, Norma Publ., 2007. 368 p.
4. Krassov O. I. *Kommentarii k Zemel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary to the Land Code of the Russian Federation (itemized)]. 2nd ed. Moscow, Norma Publ., 359 p.
5. Krotik A. S. *Pravovye problemy organizatsii i funktsionirovaniya osobo okhranyaemykh prirodnikh territorii federal'nogo znacheniya*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Legal Problems of Organization and Functioning of Especially Protected Natural Territories of Federal Significance. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2003. 28 p.
6. Shupletsova Yu. I. (Ed.) *Pravovaya okhrana ozera Baikal* [Legal Protection of Lake Baikal]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2011. 184 p.
7. Turbyanov L. D. *Normativno-pravovoe obespechenie okhrany ozera Baikal* [Legal Protection of Lake Baikal]. *Baikal – mirovoe nasledie – Lake Baikal – World Heritage*. Moscow, 2004. 79 p.
8. Khamnaev I. V. *Organizatsionno-pravovoi mekhanizm okhrany ekosistemy ozera Baikal*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Organizational-legal Mechanism for the Protection of Lake Baikal Ecosystems. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2008. 26 p.