

Научная статья

УДК 341.01; 349.6; 340.5

DOI: 10.37399/2686-9241.2023.2.84-109



Охрана объектов всемирного природного наследия в России и Бразилии: сравнительно-правовой анализ

Роман Юрьевич Колобов¹, Ярослава Борисовна Дицевич^{2, 3}, Лариса Анатольевна Чердакова⁴

^{1, 4} Восточно-Сибирский филиал, Российский государственный университет правосудия, Иркутск, Российская Федерация

² Иркутский юридический институт (филиал), Университет прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Российская Федерация

³ Ассоциация экологических объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь», Иркутск, Российская Федерация

¹ roman.kolobov@gmail.com, ² yaroslavadi@mail.ru, ⁴ l.docent@mail.ru

Аннотация

Введение. Данное исследование посвящено анализу особенностей правовой охраны некоторых объектов всемирного наследия Южной Америки. В начале работы авторы освещают вопросы правового регулирования охраны объектов всемирного наследия, отмечая высокую роль международных актов, а также норм международного мягкого права. Особое внимание уделяется нормам национального законодательства, которое обеспечивает использование наилучшего международного опыта при реализации мер по охране всемирного наследия в отдельных государствах. Предметом исследования выступают иностранные и отечественные подходы к реализации положений Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

Теоретические основы. Методы. В работе применены методы сравнительно-правового исследования подходов к правовому регулированию объектов всемирного природного наследия Южной Америки и озера Байкал. Проводится сопоставительный анализ проблем охраны уникальных экосистем в Бразилии и России и дается оценка возможности использования некоторых зарубежных актов в российской правовой действительности.

Особое внимание уделяется анализу формальных признаков выдающейся универсальной ценности и их отражению в описании объекта при включении его в Список всемирного наследия.

Эмпирической основой исследования стали решения Комитета всемирного наследия и документы, подготовленные Международным союзом охраны природы как консультативным органом Комитета.

Результаты исследования. Авторами отмечается, что одним из направлений совершенствования национальных правовых актов об охране объектов всемирного наследия является подробное внутреннее зонирование этих территорий по «мозаичному» принципу. На основе анализа российской и зарубежной практики сформулирован вывод о недопустимости изменения границ объектов всемирного наследия с применением исключительно норм национального законодательства. Рассмотрена редко освещаемая в отечественной литературе проблема акустического загрязнения уникальных природных объектов, обращено внимание на необходимость соблюдения требований, предусмотренных Конвенцией и позициями Комитета всемирного наследия.

Обсуждение и заключение. На основе проведенного исследования выделяются причины некоторых проблемных аспектов правовой охраны уникальных природных объектов Южной Америки в сравнении с правовой охраной озера Байкал. Авторами формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере охраны всемирного природного наследия на национальном и международном уровнях.

Ключевые слова: объекты всемирного наследия, Список всемирного наследия, выдающаяся универсальная ценность, озеро Байкал, особо охраняемая природная территория

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

Для цитирования: Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б., Чердакова Л. А. Охрана объектов всемирного природного наследия в России и Бразилии: сравнительно-правовой анализ // Правосудие/Justice. 2023. Т. 5, № 2. С. 84–109. DOI: 10.37399/2686-9241.2023.2.84-109.

Original article

Protection of World Natural Heritage Sites in Russia and Brazil: Comparative Legal Analysis

**Roman Yu. Kolobov¹, Yaroslava B. Ditsevich^{2, 3},
Larisa A. Cherdakova⁴**

^{1, 4} East Siberian Branch, Russian State University of Justice, Irkutsk, Russian Federation

² Irkutsk Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russian Federation

³ Association of Ecological Associations of the Baikal Region "EcoMolodezh", Irkutsk, Russian Federation

For correspondence: ¹ roman.kolobov@gmail.com, ² yaroslavadi@mail.ru, ⁴ l.docent@mail.ru

Abstract

Introduction. This study is devoted to the analysis of the features of the legal protection of some World Heritage sites in South America. At the beginning of the work, the authors highlight the issues of legal regulation of the protection of World heritage sites, noting the high role of international acts, as well as the norms of international soft law. Particular attention is paid to the norms of national legislation, which ensures the use of the best international experience in the implementation of measures for the protection of world heritage in individual States. The subject of the study is foreign and domestic approaches to the implementation of the provisions of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage by Brazil.

Theoretical Basis. Methods. The paper uses methods of comparative legal research of approaches to the legal regulation of the World Natural Heritage sites of South America and Lake Baikal. A comparative analysis of the problems of protecting unique ecosystems in Brazil and Russia and an assessment of the possibility of using some foreign regulatory and organizational solutions in Russian legal reality is carried out. Special attention was paid to the analysis of formal signs of outstanding universal value and their reflection in the description of the object when it is included in the World Heritage List.

The main empirical basis of the study was the decisions of the World Heritage Committee and documents prepared by the International Union for Conservation of Nature, as an advisory body of the Committee.

Results. The authors note that one of the directions of improving the national legislation on the protection of World Heritage sites is the detailed internal zoning of these territories according to the “mosaic” principle. Based on the analysis of Russian and foreign practice, the conclusion is formulated about the inadmissibility of changing the boundaries of World Heritage sites using exclusively the norms of national legislation. The problem of acoustic pollution of unique natural objects, rarely covered in Russian literature, is considered, attention is drawn to the need to comply with the requirements provided for by the Convention, the Guidelines and the legal positions of the World Heritage Committee.

Discussion and Conclusion. Based on the conducted research, the reasons for some problematic aspects of the legal protection of unique natural objects of South America in comparison with the legal protection of Lake Baikal are highlighted. The authors formulate proposals to improve the regulatory regulation of relations related to the protection of the World natural heritage at the national and international levels.

Keywords: legal protection, world heritage sites, World Heritage List, outstanding universal value of the object, Lake Baikal, specially protected natural area

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

For citation: Kolobov, R. Yu., Ditsevich, Ya. B., Cherdakova, L. A., 2023. Protection of World Natural Heritage sites in Russia and Brazil: comparative legal analysis. *Pravosudie/Justice*, 5(2), pp. 84–109. DOI: 10.37399/2686-9241.2023.2.84-109.

Введение

Вторая половина двадцатого века ознаменовалась комплексными изменениями во всей системе международных отношений. Окончание Второй мировой войны подтолкнуло к осознанию ценности мира и необходимости сотрудничества государств в различных сферах для его обеспечения. Беспрецедентное развитие получили и международные

договоры, создающие режим правовой охраны выдающихся ценностей, созданных как человеком, так и природой. К их числу, несомненно, относится Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее – Конвенция, Конвенция о всемирном наследии). Ее принятие имело двоякое значение.

Первое – идеологическое, символизировало признание человечеством универсальной, общей для всех ценности уникальных объектов, расположенных на территории отдельных государств. Защита данных ценностей является приоритетной в рассмотрении различных споров высшими судами стран. Обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам носит всеобщий характер, имея целью обеспечение благополучия настоящего и будущего поколений². Государства признают свою ответственность за сохранение выдающихся явлений культуры и природы и соглашаются сотрудничать, выслушивать и принимать во внимание мнение других членов международного сообщества о тех мерах, которые необходимо принимать для наиболее эффективного обеспечения сохранности всемирного наследия. Такое сотрудничество обеспечивает общую гуманизацию международных отношений, понимание культуры других стран, признание их прав на самобытное развитие.

Второе, прикладное значение Конвенции заключается в создании системы охраны всемирного наследия, охватывающей как правовые акты, так и особую систему органов. Эта система закрепляет и конкретизирует обязанности государств в отношении охраны всемирного наследия (а также его выявления, популяризации и передачи будущим поколениям).

Основным началом построения современной международной правовой системы является начало суверенного равенства государств, в содержание которого, в частности, входит возможность свободного выбора и развития своих политических, социальных, экономических и культурных систем³. А Заключительный акт Совещания по безопасности и

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16 ноября 1972 г.) // Сборник международных договоров СССР. XLV. М. : Междунар. отнош., 1991. С. 482–492.

² Вопросы применения законодательства о природоохранной деятельности: обзор судебной практики Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2022 года // Верховный Суд Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://www.vsrfl.ru/documents/all/31275/?ysclid=lg0yr6d81q969862703> (дата обращения: 10.02.2023).

³ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций : принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. // Международное публичное право : сб. док. Т. 1. М. : БЕК, 1996. С. 2–8.

сотрудничеству в Европе (Хельсинкский акт), раскрывая содержание данного принципа, прямо закрепляет право устанавливать свои законы и административные правила⁴. Естественно, что уважение суверенитета стран, на чьих территориях располагается всемирное наследие, является одним из основных начал Конвенции о всемирном наследии (ст. 6). Сам текст Конвенции закрепляет наиболее общие правила относительно сохранения всемирного наследия, оставляя государствам конкретные формы реализации природоохранных действий⁵.

Такой подход был неизбежен при принятии Конвенции и не может быть принципиально изменен сегодня, поскольку государства на современном этапе развития международной правовой системы не готовы отказываться от значительной доли суверенитета, а национальные правовые системы серьезным образом отличаются в формах регулирования охраны природы, системе вещных прав на природные объекты, правилах осуществления разнообразной деятельности на заповедных и иных охраняемых территориях. Поэтому система охраны всемирного наследия «возглавляется» Конвенцией, содержащей наиболее общие обязанности сторон по проведению согласованных действий в сфере придания наследию определенных функций в общественной жизни; созданию специализированных органов власти, занимающихся охраной всемирного наследия; развитию научных разработок по сохранению всемирного наследия и др. (ст. 5 Конвенции). Реализация этих положений происходит в национальном законодательстве отдельных стран с учетом особенностей их правовой, социальной и экономической систем.

Обеспечение единообразия подходов к охране всемирного наследия в разных странах регулируется иными элементами системы охраны всемирного наследия. Так, важнейшим значением обладает так называемое Руководство по выполнению Конвенции (далее – Руководство), принимаемое Межправительственным комитетом по охране всемирного культурного и природного наследия (далее – Комитет всемирного наследия, Комитет). Кроме того, в системе охраны всемирного наследия существует масса документов, которые можно отнести к категории международного «мягкого» права: заключения консультативных органов Комитета (для всемирного природного наследия в качестве такового выступает Международный союз охраны природы, далее также – МСОП); резолюции различных международных семинаров, проводимых под эгидой Комитета; декларации профессиональных сообществ, признаваемые Комитетом (например, знаменитое заявление Между-

⁴ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ В дальнейшем в настоящей статье речь идет исключительно об объектах всемирного *природного* наследия.

народного совета по горному делу и металлам о несовместимости реализации проектов добывающей промышленности с режимом охраны всемирного наследия). Подобные документы, действительно, не обладают строго общеобязательным значением, однако их эффективность необходимо оценивать, исходя из их уровня принятия и особенностей развития современной международной нормативной системы. Она не может строиться по модели национального административного регулирования, в которой правоприменительный акт, вынесенный уполномоченным органом, подлежит беспрекословному исполнению. Применять такой подход при оценке эффективности мер мягкого права – антинаучно и непродуктивно, поскольку возникает риск потерять существенный потенциал таких документов, заключающийся в наличии возможностей решения сложных природоохранных проблем. Таким образом, и нормативный, и организационный элементы системы охраны всемирного наследия, насколько это возможно, обеспечивают использование наилучшего международного опыта при реализации мер по охране всемирного наследия в отдельных государствах.

Указанные причины предопределяют наличие потребности в изучении зарубежного опыта охраны объектов всемирного наследия и возможной экстраполяции полученных выводов на проблематику охраны отечественных объектов всемирного наследия, анализ которой представлен в отечественной научной литературе [Анисимов, А. П., 2019; Устинов, А. Н., Чуксина, В. В., 2019; Бычков, И. В., Максимова, И. И., 2016]. Однако активное развитие общественных отношений законодательства и правоприменительной практики обуславливает необходимость его непрерывной актуализации. Исследование позволит выявить подходы Комитета к охране уникальных природных объектов за рубежом и сформировать рекомендации по совершенствованию российской практики их охраны. Полезными будут результаты исследования и при формировании политики взаимоотношений Российской Федерации с Комитетом всемирного наследия и планирования действий по выполнению положений Конвенции.

Предметом настоящей статьи является практика выполнения международных обязательств по Конвенции Бразилией, выраженная, прежде всего, в решениях Комитета и заключениях Международного союза охраны природы. Зарубежный опыт охраны всемирного природного наследия практически не представлен в отечественной науке экологического и международного права, поэтому настоящее исследование призвано, прежде всего, восполнить этот пробел. Выявленные проблемы будут соотнесены с практикой охраны некоторых объектов всемирного природного наследия в России в целом и озера Байкал – в частности. По результатам проведенного анализа будут сформированы предложения по совершенствованию российского законодательства и практики охраны уникальных природных объектов.

Теоретические основы. Методы

Первыми объектами всемирного наследия, практика охраны которых будет рассмотрена в рамках настоящего исследования, являются национальные парки зоны «кампус-серрадо»: Шапада-дус-Веадейрус и Эмас. В заключении МСОП указывается, что рассматриваемая номинация подавалась дважды и во второй раз были номинированы два участка, указанные в названии объекта⁶. Таким образом, данный объект представляет собой один из примеров серийных объектов всемирного наследия.

Статья 137 Руководства определяет их как включающие в себя две и более составные части, при этом выполнению подлежит ряд условий: наличие функциональной взаимосвязи, подразумевающей эволюционную взаимосвязь и взаимосвязь ареалов (каждая из таких частей должна вносить вклад в формирование выдающейся универсальной ценности объекта), возможность обеспечения общей управляемости и связанности объекта. В цитируемом заключении Международного союза охраны природы все эти требования подверглись анализу, и консультативный орган указал, что, несмотря на отдаленность двух объектов (расстояние между ними составляет около четырехсот километров), они расположены в Центральном плато Бразильского плоскогорья, которое считается ядром экорегиона Серрадо. Их связь проявляется в том, что оба парка играют ключевую роль в восстановлении редких популяций флоры и фауны указанного региона. Регулирование на момент номинации представлено разными планами управления, поскольку по практическим, логистическим и финансовым причинам составление единого плана управления затруднено. Консолидация управления возможна посредством реализации проекта создания биологического коридора Серрадо – Пантанал. Среди интересных суждений, выраженных в заключении МСОП, нельзя не отметить, что парк изначально заявлялся по трем критериям выдающейся универсальной ценности, но один из них был отвергнут консультативным органом. При этом Международный союз охраны природы обосновал свое решение пятью строками, указав, что эстетические характеристики Шапада-дус-Веадейрус не столь выдающиеся, как других объектов Южной Америки, пейзажи национального парка Эмас могут показаться несколько однообразными, а яркие пейзажные формы отсутствуют.

Мы обращаем внимание на анализ соответствия объекта седьмому (в современной нумерации) критерию: исключительной природной красоты и эстетической ценности, поскольку озеро Байкал, как известно, включено в Список всемирного наследия (далее также – Список) по всем четырем критериям, предусмотренным для природных объектов.

⁶ World Heritage Nomination – Iucn Technical Evaluation // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/document/151584> (дата обращения: 10.02.2023).

Однако соответствие Байкала седьмому критерию в заключении МСОП не раскрывалось, в нем лишь отмечено, что и более широкий бассейн, и само озеро выделяются ландшафтом выдающейся природной красоты⁷. Вместе с тем документы системы охраны всемирного наследия совершенно не конкретизируют проявления такой природной красоты.

В отношении Байкала не принималась и так называемая ретроспективная формулировка выдающейся универсальной ценности. Этот институт применяется в отношении объектов, включенных в Список, без конкретизации критериев и оснований признания уникальным природным объектом мирового значения. А такая конкретизация очевидно необходима. Конвенция, как уже упоминалось, закрепляет обязанность по охране объекта всемирного наследия (его выдающейся универсальной ценности), а такая ценность выражается в соответствии указанным критериям. Соответственно, и выдающаяся природная красота, и эстетическая ценность должны получать отдельную самостоятельную эффективную правовую и организационную охрану. Однако ни решения Комитета всемирного наследия, ни документы Международного союза охраны природы, ни правовые акты России не закрепляют параметров специфической охраны эстетического облика озера Байкал.

Наиболее близким по содержанию законоположением являются предписания ст. 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал». В ней среди принципов охраны Байкальской природной территории устанавливается приоритет видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны. Общий характер этого Закона, а также его ограниченность пределами водоохранной зоны предопределяют его недостаточность для формирования системы охраны природной красоты озера Байкал. Вместе с тем посещение даже самых доступных мест на берегах озера свидетельствует о наличии проблем в рассматриваемой сфере.

Например, в поселке Листвянка Иркутской области возведено колесо обозрения значительных масштабов; в поселке Утулик на берегах, у самого уреза воды расположены ржавые гаражи для хранения плавсредств. Строения многочисленных туристических баз в районе Малого моря отличаются несовпадающей по цветовой гамме и стилю расцветкой и архитектурой.

В средствах массовой информации появляются сведения о планах строительства моста из поселка Листвянка в Порт Байкал⁸. Реальность

⁷ Both the wider Basin and the Lake itself is distinguished as a landscape of outstanding natural beauty // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/document/154188> (дата обращения: 10.02.2023).

⁸ См.: Дума Листвянки утвердила генплан поселка. Зачем это нужно? // Иркутск онлайн : новостной портал. URL: <https://ircity.ru/text/society/2022/07/21/71505794/> (дата обращения: 10.02.2023) ; Из Николеы построят мост до порта Байкал к 2041 году // Иркутск сегодня : новостной портал. URL: <https://irk.>

воплощения указанных планов может оцениваться по-разному, но в любом случае положения Руководства закрепляют процедуры уведомления Комитета о намерениях предпринять или разрешить на территории объекта новые строительные работы, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта. Причем такое уведомление должно подаваться до принятия любых решений. Очевидно, что оценка планов такого масштабного строительства должна учитывать, в том числе, и влияние на внешний облик объекта. Нельзя не отметить, что вопрос о сохранении выдающейся природной красоты не ставится даже Комитетом всемирного наследия, хотя отражение этого вопроса в решении Комитета помогло бы привлечь внимание общественности и органов власти всех уровней к проблеме сохранения визуальной красоты Байкала и его окрестностей.

Отдельную самостоятельную проблему составляет акустическое загрязнение, которое также никак не фигурирует в решениях Комитета по вопросам сохранения озера Байкал. Использование звукоусиливающей аппаратуры, постоянный шум судов на воздушной подушке и моторов квадроциклов (в зимний период на льду озера) являются одними из наиболее ярких примеров нарушения акустического спокойствия на озере. Отрадно, что некоторые позитивные варианты решения части этих проблем принимались на уровне местной власти.

Например, в поселке Листвянка запретили использование звукоусиливающей аппаратуры для рекламных целей⁹. Однако данное решение принято на уровне одного муниципального образования и не является результатом реализации системной политики по охране отдельных аспектов выдающейся природной ценности Байкала.

Проблема охраны акустической чистоты на объекте будет освещена далее, применительно к другим объектам всемирного наследия в Южной Америке, а также в ходе рассмотрения совершенствования нормативных основ охраны озера Байкал.

today/2022/08/02/iz-nikoly-postroyat-most-do-porta-baykal-k-2041-godu/ (дата обращения: 10.02.2023).

⁹ В Листвянке запретили звуковую рекламу водных прогулок по Байкалу – она была слишком громкой // Иркутск онлайн : новостной портал. URL: <https://ircity.ru/text/society/2022/06/29/71447252/> (дата обращения: 10.02.2023) ; О внесении изменений в решение Думы Листвянского городского поселения от 27.10.2017 № 102-дгп «Об утверждении правил благоустройства территории Листвянского муниципального образования» // Листвянка : офиц. сайт Листвянского муниципального образования. URL: <http://listv-adm.ru/content/o-vnesenii-izmeneniy-v-reshenie-dumy-listvyanskogo-gorodskogo-poseleniya-ot-27102017-goda> (дата обращения: 10.02.2023) ; Громкую звуковую рекламу запретили в Листвянке // Иркутское районное муниципальное образование : офиц. сайт. URL: <https://www.irkraion.ru/78-obshchestvo/8835-gromkuyu-zvukovuyu-reklamu-zapretili-v-listvyanke> (дата обращения: 10.02.2023).

На момент инскрипции рассматриваемого южноамериканского объекта отмечалось значительное количество проблем с экологическим состоянием объекта, среди которых можно отметить увеличение числа посетителей парка Шапада-дус-Веадейрус и экологическую изоляцию парка Эмас, окруженного землями сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем доминирующая проблема, просматриваемая в подавляющем большинстве решений Комитета, касается сугубо правовых вопросов. В 2011 году, после десятилетнего перерыва, Комитетом принято решение, посвященное анализу состояния рассматриваемого национального парка. В качестве основной проблемы, отмеченной Комитетом, указано лишение правовой защиты режимом особо охраняемой природной территории семидесяти двух процентов территории национального парка Шапада-дус-Веадейрус¹⁰.

Указанная проблема берет начало в процедуре номинации объекта. Материалы номинации вносились дважды, и Международный союз охраны природы высказал мнение о необходимости расширить границы объекта. В итоге размер национального парка был увеличен с изначальных 65 515 га до 235 970 га на основании федерального декрета¹¹. В 2003 году Верховный Суд Бразилии отменил президентский декрет об увеличении национального парка, в результате чего его большая часть оказалась без правовой охраны. Основаниями для принятия такого решения послужили нарушения процедур публичных консультаций и отсутствие предварительных технических исследований¹².

Вплоть до 2019 г. эта тема становится центральной при рассмотрении Комитетом состояния сохранности национальных парков. Центр всемирного наследия и Международный союз охраны природы в заключении, подготовленном к тридцать шестой сессии Комитета (2012 г.), отметили приверженность Бразилии решению вопроса о предоставлении правовой охраны «оголенному» участку, но подчеркнули, что государство предупредило о невозможности воссоздания границ национального парка в полном объеме, поскольку с 2001 г. территория подверглась воздействию человека.

В связи с таким развитием событий на протяжении ряда лет происходил поиск оптимальной юридической формы охраны уникального

¹⁰ Decision 35 COM 7B.28 Cerrado Protected Areas: Chapada dos Veadeiros and Emas National Parks (Brazil) (No. 1035) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/4436> (дата обращения: 10.02.2023).

¹¹ WORLD HERITAGE NOMINATION – IUCN TECHNICAL EVALUATION // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/document/151584> (дата обращения: 10.02.2023).

¹² Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. URL: <https://uc.socioambiental.org/arp/1277#direitos> (дата обращения: 10.02.2023).

природного объекта. В частности, в материалах, представляемых Бразилией, просматривается попытка найти так называемую «мозаичную» структуру правовой охраны уникального природного объекта, которая будет учитывать специфику и нужды различных сообществ.

В условиях отсутствия национальных форм защиты МСОП отметил усиление хозяйственной деятельности на объекте (в частности, скотоводства). Постепенно в заключениях консультативного органа начинается обсуждаться возможность внесения природного комплекса в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Согласно положениям ст. 180 Руководства среди потенциальных опасностей, которые могут служить основанием для включения объекта в «красный» список ЮНЕСКО, выделяется изменение правового режима его охраны (равно как отсутствие или дефекты системы управления или их недостаточная имплементация). В системе охраны всемирного наследия существует «расширенное» понимание выдающейся универсальной ценности, предопределяющей возможность включения объекта в Список. Объект должен не только отвечать одному из критериев, предусмотренных ст. 77 Руководства (для объектов природного наследия их четыре), но и также должен соответствовать требованиям целостности (подлинности) и обладать системой охраны и управления, обеспечивающей его сохранность.

Такое понимание выдающейся универсальной ценности несколько отличается от «обыденной» ее трактовки. На подобное трехчастное деление выдающейся универсальной ценности обращал внимание и Комитет в решении 43 COM 8¹³. Нельзя не отметить, что радикальное изменение охранного статуса может иметь крайне негативные последствия для объекта в виде его исключения из Списка всемирного наследия. В отношении объектов природного наследия такое исключение имело место лишь один раз – в отношении Резервата Арабского орикса в 2007 г. В решении, которым оформлялось такое исключение, Комитет выразил сожаление, что Оман продолжил значительным образом уменьшать размеры резервата в нарушение ст. 165 Руководства, *таким образом уничтожая выдающуюся универсальную ценность объекта* [Колобов, Р. Ю., Дицевич, Я. Б., Ганева, Е. О., Шорников, Д. В., 2022].

Как следует из отчетов Бразилии и анализа состояния объекта, на его территории были созданы различные правовые режимы охраны (частные заповедники, природоохранная территория Пусо Альто, экологическая станция Нова Рома, а большую часть особо охраняемой территории составляет национальный парк Шапада-дус-Веадейрус площадью 240 611 га). В итоге в 2017 г. Комитет на своей сорок первой сессии от-

¹³ Decision 43 COM 8 Nomination Process // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7354> (дата обращения: 10.02.2023).

метил, что границы национального парка Шапада-дус-Веадейрус были расширены для обеспечения правовой охраны объекта, в связи с чем необходима корректировка границ объекта всемирного наследия с использованием международно-правовых процедур. Решение о приведении в соответствие территории увеличившегося национального парка и объекта всемирного наследия было принято Комитетом в 2019 г. с использованием процедуры незначительного изменения границ. Интересно, что Комитет утвердил не все предлагаемые изменения границ объекта, как указывается в его решении, не утвержденной является территория в центре Шапада-дус-Веадейрус.

Результаты исследования

Международный союз охраны природы при анализе представленных органами государственной власти Бразилии документов отметил, что необходимо исключить часть территории в центре объекта из его состава и она, по выражению консультативного органа, будет представлять собой «дыру» в территории (поскольку она, судя по всему, находится в частной собственности и не может быть включена в состав национального парка). Во всяком случае, подобные изменения, согласно позиции МСОП, не могут рассматриваться как незначительные и, соответственно, требуют представления заявки для новой номинации¹⁴.

Рассмотренные проблемы характерны и для организации охраны всемирного природного наследия в Российской Федерации в целом и для озера Байкал – в частности. Конвенция задает общие рамки для сохранения объектов всемирного наследия путем принятия необходимых юридических мер (п. «d» ст. 5). Руководство содержит ряд положений на этот счет, закрепляя, что охрана объекта должна обеспечивать поддержку его выдающейся универсальной ценности и улучшать ее в будущем (ст. 96). Все объекты должны иметь юридическую и организационную охрану (ст. 97). Законодательные и иные правовые меры должны обеспечивать защиту объекта от факторов давления и изменений, которые могли бы отрицательно воздействовать на выдающуюся универсальную ценность объекта (ст. 98). Устанавливаемый режим охраны действует в установленных границах объекта, определенных так, чтобы обеспечивать сохранность объекта и соответствовать потребностям ареалов, видов, процессов и явлений, обуславливающих его включение в Список. Как было указано, все конкретные формы охраны объекта всемирного наследия устанавливаются исходя из особенностей каждой конкретной национальной правовой системы, но с учетом требований Конвенции, Руководства, а также позиций Комитета и его консультативных органов.

¹⁴ IUCN World Heritage Evaluations 2019 // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-inf8B2.Add-en.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

Рассмотренная практика определения границ национального парка Шапада-дус-Веадейрус может быть полезна и при формировании правовых режимов охраны Байкала как объекта всемирного наследия. Весьма поучительным может быть отказ Комитета всемирного наследия утвердить «изъятие» из состава объекта территории, находящейся в частной собственности, в рамках процедуры незначительного изменения границ. Обращаем внимание на указанную позицию Комитета, поскольку подобного рода предложения высказываются и в отношении объекта всемирного наследия «Озеро Байкал».

В Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года¹⁵ содержится указание на необходимость проработки вопроса об исключении территорий населенных пунктов из статуса объектов всемирного наследия. Не вдаваясь в анализ исходных целей и причин появления такого предложения, попробуем соотнести его с проанализированной практикой охраны национального парка Шапада-дус-Веадейрус [Колобов, Р. Ю., Ганева, Е. О., Холмогорова, Е. Н., Макаренко, Е. К., 2022].

Территория объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» совпадает с территорией центральной экологической зоны Байкальской природной территории, за исключением территорий пяти поселений (Северобайкальск, Байкальск, Бабушкин, Култук, Слюдянка). Остальные населенные пункты, находящиеся в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, входят в состав территории объекта всемирного наследия. По официальным данным, подобных населенных пунктов в составе центральной экологической зоны Байкальской природной территории – 77¹⁶. Создание такого числа «пятен» в составе объекта всемирного наследия не может быть проведено в рамках процедур незначительного изменения границ, как, в том числе, и показывает проанализированная практика охраны национального парка Шапада-дус-Веадейрус. Единственным вариантом исключения территорий населенных пунктов из состава объекта всемирного наследия является представление новой номинации (с учетом требования о внесении объекта в предварительный список). Разумеется, такой вариант развития событий тоже возможен. Однако при его реализации необходимо принимать во внимание целую совокупность рисков социально-экономического характера. За прошедшее с 1996 г. время между-

¹⁵ Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» // Областная газета : офиц. сайт. URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/328675> (дата обращения: 10.02.2023).

¹⁶ В Центральной экологической зоне Байкальской природной территории установили границы 73% населенных пунктов // Иркутская область : офиц. портал. URL: <https://irkobl.ru/news/1432788/> (дата обращения: 10.02.2023).

народно-правовой режим охраны всемирного наследия и центральной экологической зоны Байкальской природной территории содействовал решению серьезных проблем экологического состояния озера [Колобов, Р. Ю., 2020].

Нам представляется, что любые субъекты общественных отношений, поднимающие вопрос о пересмотре исходных принципов зонирования Байкальской природной территории, должны осознавать опасность возможных рисков «распечатывания» подобных принципиальных вопросов. Так, очевидно, что одновременно с подачей новой номинации возникнут вопросы о модификации территории объекта таким образом, чтобы за пределами его границ оказалось Холоднинское месторождение, разработка которого стала невозможна в связи с установлением границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории. Не менее вероятными станут и попытки максимального сокращения границ объекта в целях развития инфраструктуры туристического бизнеса. В этой связи авторы настоящей статьи полагают, что исходные принципы зонирования Байкальской природной территории доказали свою принципиальную эффективность и должны быть сохранены. Этот подход вовсе не исключает совершенствования законодательства, прежде всего земельного и градостроительного, в части установления более адресных ограничений прав граждан и организаций, обусловленных природоохранными требованиями. Предполагаемая возможность исключения населенных пунктов из границ объекта всемирного наследия имеет целью изменение природоохранных ограничений, обусловленных таким статусом.

Ранее авторами статьи уже указывалось, что такие цели должны достигаться национально-правовыми средствами с учетом требований системы охраны всемирного наследия об оценке потенциального воздействия на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия. Основным направлением совершенствования законодательства об охране озера Байкал как объекта всемирного наследия, как видится, является признание центральной экологической зоны Байкальской природной территории особо охраняемой природной территорией *suī generis* с последующим подробным внутренним зонированием, к которому вполне может быть применимо метафоричное выражение «мозаика».

Наконец, еще одним выводом по итогам анализа практики охраны национального парка Шапада-дус-Веадейрус может являться констатация невозможности изменения границ объекта всемирного наследия посредством использования сугубо внутригосударственных процедур. Изменение границ особо охраняемых природных территорий в рамках национального правопорядка не влечет за собой изменения границ объекта всемирного наследия и приводит к нарушению обязательств по обеспечению правовой охраны всемирного наследия.

К сожалению, в Российской Федерации имели место подобного рода ситуации. Одна из наиболее резонансных попыток подобного рода была предпринята в отношении национального парка «Югыд ва», обеспечивающего правовую охрану объекта всемирного природного наследия «Девственные леса Коми». Актом Минприроды России были изменены координаты поворотных точек границ парка таким образом, что из его состава была исключена территория месторождения золота «Чудное». Однако подобное изменение оставило часть объекта всемирного наследия без правовой охраны, на что незамедлительно было обращено внимание Комитета всемирного наследия. Решением Верховного Суда Российской Федерации указанный акт Минприроды был признан незаконным¹⁷.

Похожая ситуация сложилась и в отношении многокомпонентного объекта всемирного природного наследия «Вулканы Камчатки». Его правовая охрана обеспечивается, в том числе, посредством режима региональной особо охраняемой природной территории – природным парком регионального значения «Южно-Камчатский». Судя по материалам, представленным на сорок четвертой сессии Комитета всемирного наследия, органы исполнительной власти Камчатского края изменили границы указанного природного парка в целях развития туристской инфраструктуры. Разумеется, такое изменение не повлияло на границы объекта всемирного наследия, однако его часть осталась без правовой охраны. Комитет выразил однозначную позицию: такие действия представляют собой потенциальную опасность для состояния объекта (ссылка в решении на ст. 180 Руководства означает констатацию основания для включения объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой).

Мы полагаем, что одним из наиболее эффективных способов предотвращения подобного рода ситуаций является совершенствование законодательства об особо охраняемых природных территориях. На настоящий момент режим охраны всемирного природного наследия не получает комплексного отражения в актах российского законодательства. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁸ может быть дополнен разделом, посвященным международно-правовым режимам охраны природы (всемирного природного наследия, водно-болотных угодий международного значения, биосферных запо-

¹⁷ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2014 г. № АКПИ14-953 «О признании частично недействующими подпункта 24 пункта 9 Положения о национальном парке “Югыд ва”, утвержденного приказом Минприроды России от 20 ноября 2013 года № 534, и приложений 1, 3 к данному Положению». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ведников и др.). В нем целесообразно закрепить требование об обязательном создании на территории объекта всемирного природного наследия особо охраняемой территории федерального уровня или особо охраняемой природной территории особого рода, создаваемой на основании федерального закона (на сегодняшний день ею является, судя по всему, только центральная экологическая зона Байкальской природной территории). Границы такой территории могут изменяться только актом Правительства Российской Федерации при условии соблюдения требований, предусмотренных Конвенцией и позициями Комитета всемирного наследия.

Второй объект, расположенный в южноамериканском регионе, выступивший объектом нашего исследования, расположен в Бразилии: это национальный парк Игуасу (Iguaçu National Park). В Списке содержится два таких объекта, второй из которых расположен в Аргентине (Iguazu National Park). Национальные парки обеспечивают охрану водопадов Игуасу, расположенных на одноименной реке на границе Бразилии и Аргентины. Национальный парк, расположенный со стороны Аргентины, был включен в Список первым (в 1984 г.), при этом в решении Комитета об инскрипции объекта указывалось, что к концу года Бразилия представит номинацию национального парка, расположенного на ее территории, и оба парка будут являться единым трансграничным объектом¹⁹. Бразильский национальный парк был включен в Список всемирного наследия в 1986 г., однако Комитет специально отметил, что бразильская делегация настояла на включении объекта безотносительно к аргентинской части водопадов.

Такой подход объяснялся, в частности, тем, что законодательство Бразилии не позволяло принимать обязательства по совместному управлению национальными парками²⁰. Несмотря на повторные рекомендации Международного союза охраны природы о включении в Список единого трансграничного объекта позиция Правительства этой страны осталась неизменной²¹. Вплоть до настоящего времени в Списке всемирного наследия находятся два указанных объекта. В настоящей статье мы сфокусируемся на анализе проблем бразильского парка «Игуасу», в частности, по причине большего числа решений Комите-

¹⁹ Decision 8 COM IX.A Inscription: Iguazu National Park (Argentina) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3900> (дата обращения: 10.02.2023).

²⁰ Decision 10 COM VIII Inscription: Iguaçu National Park (Brazil) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3779> (дата обращения: 10.02.2023).

²¹ Report of the Rapporteur // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/archive/1989/sc-89-conf003-12e.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

та, посвященных проблемам его сохранения. В этих актах обсуждались разнообразные угрозы состоянию объекта, из них мы выбрали две, характерные в том числе и для экосистемы озера Байкал.

Начиная с 1991 г., в документах органов системы охраны всемирного наследия появляется проблема использования вертолетов на территории каждого рассматриваемого объекта. Так, Комитетом отмечалось, что восемь вертолетов одновременно совершают облет прилегающих мест, при этом более семи тысяч посетителей обратились с жалобами на их использование²². Немаловажно, что в решении Бюро Комитета 16 BUR V.13 указывалось на результаты заседания рабочей группы по этому вопросу и рассматривались как положительные, так и отрицательные стороны развития вертолетного туризма. К числу первых относятся экономические выгоды, а ко вторым – шумовое загрязнение. При этом отмечались возможные варианты решения этой проблемы в виде регулирования числа полетов, изменений расписания и др., а в итоге рабочая группа пришла к выводу, что на момент указанных обсуждений отрицательное влияние не перевешивает имеющиеся позитивные результаты в виде экономического развития территорий.

В 2005 году в анализе состояния объекта отмечалось улучшение обстановки с обсуждаемой проблемой, поскольку вертолетами более не осуществляются полеты и посадка в пределах территории парка²³. А уже в 2012 г. указывалось, что органами власти Бразилии принято решение об отказе от реализации планов по строительству новой вертолетной площадки, в то время как прежняя была закрыта и ее территория покрылась лесной растительностью.

Проблемы акустического «загрязнения» уникального природного объекта, признаваемые Комитетом, имеют значение и для охраны Байкала. Озеро включено в Список по всем четырем критериям, предусмотренным для объектов всемирного природного наследия, в том числе по причине наличия «исключительной природной красоты и эстетической ценности». Сплошной анализ решений Комитета по вопросам сохранения озера Байкал показывает, что, к сожалению, этот вопрос практически не поднимается в документах органов охраны всемирного наследия.

Вместе с тем указанное «эстетическое» измерение озера Байкал также пользуется международно-правовой охраной, что, по нашему мнению, выражается не только в визуальной форме (соответствие возводимых строений величественному облику озера по цвету, формам, стилю и

²² Decision 15 COM VIII SOC: Iguazu National Park (Argentina) and Iguazu National Park (Brazil) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3486> (дата обращения: 10.02.2023).

²³ World Heritage 29 COM // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-29com-07BReve.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

т. д.), но и в акустическом измерении. В прибрежных населенных пунктах на постоянной основе оказываются туристские услуги на аэролодках, издающих сильный шум; нередко в рекламных целях используется звукоусиливающая аппаратура. Решение данной группы проблем также возможно посредством системного совершенствования российского законодательства. Раздел о международно-правовых природоохранных режимах, предлагаемый авторами настоящей работы к включению в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», должен содержать комплекс правил об охране выдающейся универсальной ценности объектов всемирного наследия.

Во-первых, критерии, в соответствии с которыми объект был включен в Список, должны быть отражены либо в положении об особо охраняемой природной территории, создаваемой для целей обеспечения национально-правовой охраны всемирного наследия, либо в законодательном акте, учреждающем особо охраняемые природные территории *sui generis* (в настоящее время указанное предложение сформулировано применительно к объекту всемирного наследия «Озеро Байкал»).

Во-вторых, необходимым видится закрепление в указанном разделе Закона об особо охраняемых природных территориях требований о необходимости подготовки как минимум одного плана управления для объекта всемирного наследия, в котором должны получить раскрытие меры по охране выдающейся универсальной ценности. Наделение Минприроды России полномочиями по утверждению рекомендаций по подготовке планов управления с учетом требований системы охраны всемирного наследия позволит сформулировать наиболее типичные из таких мер. Отдельный вопрос, требующий самостоятельного исследования, представляет собой синхронизация национального градостроительного законодательства с планами управления объектами всемирного природного наследия.

В международно-правовом измерении также возможно совершенствование правовых основ охраны эстетической составляющей всемирного природного наследия. К их числу можно отнести закрепление более подробных формулировок выдающейся универсальной ценности объектов, поскольку их лаконичность не всегда позволяет определить ценные охраняемые атрибуты всемирного наследия. Значительным потенциалом обладают и инструменты «мягкого» международного права, формируемого в системе охраны всемирного наследия. Охрана эстетической ценности (включая акустическую чистоту) объекта вполне может стать предметом обсуждения на тематических семинарах с выработкой подробных рекомендаций по формированию правового режима охраны. Поддержка рассматриваемых предложений решением Комитета, в свою очередь, усилит их значимость и позволит применять в качестве стандарта при разработке методических рекомендаций в национальных правовых системах.

Еще одна проблема сохранения экологического состояния национального парка «Игуасу» имеет удивительное сходство с обстоятельствами, проявившимися в одном из муниципальных образований, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, – эксплуатацией дороги, проходящей по территории объекта всемирного наследия.

Впервые данная проблема начинает фигурировать в решении Бюро Комитета в 1997 г., в котором отмечалось, что одной из местных общественных организаций принимаются меры, направленные на открытие дороги²⁴, закрытие которой состоялось в природоохранных целях в 1986 г.

Как указывалось в анализируемых документах, в 1997 г. восемьсот человек вторглись на территорию национального парка и приступили к работам по восстановлению дороги²⁵. В следующем году Комитет отметил, что местному населению удалось обеспечить доступ к дороге²⁶, а в 1999 г. была представлена информация о том, что прокурором осуществляется уголовное преследование представителей местных сообществ за совершение неправомерных действий, направленных на восстановление функционирования дороги. При этом большинство местного населения, как утверждает в решении Бюро Комитета, выступает за открытие дороги, которая сокращает расстояние между северной и южной частями парка.

К числу негативных последствий восстановления дороги в решении отнесены: уничтожение части лесов; создание препятствий перемещению диких животных, а также указано на тот факт, что функционирование дороги будет способствовать браконьерству и незаконной рубке леса [Prasniewski, V. M., et al., 2022].

Ввиду указанного восстановление дороги стало одной из основных причин включения рассматриваемого объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, в 1999 г. В 2001 году Центр всемирного наследия был извещен о том, что дорога закрыта окончательно с применением сил полиции. В том же году объект был исключен из Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой, а на заседании Комитета представитель Бразилии, отметив, что включение объекта в

²⁴ В тексте решения Комитета используются следующие выражения, обозначающие субъекта рассматриваемой деятельности и его действия: «A local organization is campaigning for the reopening of an 18 km road which was closed in 1986 to strengthen protection of the site».

²⁵ Decision 21 BUR IV.B.18 Iguacu National Park (Brazil) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5566> (дата обращения: 10.02.2023).

²⁶ Decision 22 BUR V.B.21 Iguacu National Park (Brazil) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5631> (дата обращения: 10.02.2023).

«красный» список ЮНЕСКО сыграло важную роль в принятии Правительством государства решения о закрытии дороги в границах объекта всемирного наследия, несмотря на противодействие местного населения, поблагодарил Бюро Комитета, Центр всемирного наследия и МСОП за поддержку и сотрудничество в охране ценности объекта²⁷. В 2021 году на сорок четвертой сессии Комитет выразил серьезную озабоченность появлением законопроекта об открытии дороги²⁸, в связи с чем Комитетом в решении вновь вынесено предупреждение о том, что подобные действия могут повлечь включение объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой.

Ситуация с «Дорогой колонистов» (Estrada do colono), как представляется, является наглядным проявлением встречающегося в разных государствах классического конфликта экономических интересов местного населения и природоохранных интересов. Дорога длиной 17,6 км связывает города Серранополис-ду-Игуасу и Капанема, сокращая транспортное расстояние между ними примерно на 180 км, в связи с чем прямые краткосрочные экономические выгоды для местного населения от ее использования очевидны [Ortiz, R. A., 2010]. Разрешение конфликтной ситуации, как указано выше, проходило путем сочетания таких средств, как принуждение (использование сил органов полиции и фактическая ликвидация дороги) и необходимое в таких случаях проведение разъяснительной работы с местным населением.

К примеру, в 2004 г. Комитет призывал Бразилию работать с местными сообществами для разрешения ситуации с возобновлением эксплуатации дороги. Указанное видится вполне логичным, поскольку учет интересов местного населения входит в число основных принципов построения системы охраны всемирного наследия (так называемый п. 5 «с», провозглашенный Будапештской декларацией 2002 г.²⁹). В отношении анализируемого объекта использовались и предлагались различные формы вовлечения местного населения и широкой общественности в целом в решение проблем сохранения объектов уникальной экосистемы.

Так, в 2000 г. был проведен первый семинар по управлению объектами всемирного наследия в Южной Америке в городе Фос-ду-Игуасу.

²⁷ Decision 25 BUR V.2-5 Iguaçu National Park (Brazil) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО : офиц. сайт. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5839> (дата обращения: 10.02.2023).

²⁸ Projeto de Lei // Portal da Câmara dos Deputados : сайт. URL: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192602> (дата обращения: 10.02.2023).

²⁹ The Budapest Declaration on World Heritage // UNESDOC : цифровая библиотека. URL: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125796#:~:text=The%20Budapest%20Declaration%20is%20proposed,objectives%3B%20and%2C%20\(iv\)](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125796#:~:text=The%20Budapest%20Declaration%20is%20proposed,objectives%3B%20and%2C%20(iv)) (дата обращения: 10.02.2023).

Миссией, посетившей объект в 2005 г., указано на потенциал подготавливаемого плана управления данным объектом всемирного наследия в целях определения посредством формирования данного документа порядка участия местного населения в деятельности по сохранению объекта.

Рассмотренные сложности проявляют значительное сходство с проблемами, отмечаемыми в сфере охраны объекта всемирного наследия «Озеро Байкал». При этом анализ конкретных спорных ситуаций позволяет обнаружить удивительные совпадения не только в концептуальных моментах, но и в деталях.

Например, в июне 2019 г. мэр Ольхонского района Иркутской области был осужден за превышение должностных полномочий в связи с неправомерными действиями в ходе заключения договоров аренды земельных участков. Его уголовное преследование и последующее осуждение за неправомерные действия в рамках организации деятельности по строительству дороги на территории острова Ольхон получили неоднозначную оценку местного населения, некоторыми представителями которого, в частности, указывалось на необходимость реконструкции дороги «Баяндай – Еланцы – Хужир» и предпринимались меры в поддержку действий мэра³⁰.

Содействовать предотвращению возникновения подобного рода ситуаций и сглаживанию возникающей при этом социальной напряженности вполне могут инструменты, разработанные в рамках системы охраны всемирного наследия. Первая их группа представляет собой инструментарий вовлечения местного населения в решение проблем охраны объектов всемирного наследия. При этом представляются результативными как «малые», так и «крупные» формы указанного привлечения общественности. К «малым» формам можно отнести проведение упоминавшихся ранее тематических семинаров в центральной экологической зоне Байкальской природной территории под эгидой структур охраны всемирного наследия, посвященных, к примеру, теме охраны озер как объектов всемирного наследия и выработке рекомендаций по способам учета интересов местного населения в рамках осуществления природоохранной деятельности.

Проведение подобных общественных собраний представляет собой, прежде всего, одну из форм известного в международной практике гуманитарного сотрудничества, демонстрирующую важность охраны всемирного наследия и значимость этих объектов для цивилизации. «Крупные» же формы требуют институционализации вовлечения местного населения в процессы управления объектами всемирного насле-

³⁰ Жители Еланцов вышли на митинг в защиту бывшего мэра Ольхонского района. URL: <https://irkutsk.news/novosti/2019-07-05/116621-zhiteli-elancov-vyshli-na-miting-v-zaschitu-byvshego-mera-olhonskogo-raiona.html> (дата обращения: 10.02.2023).

дия. Как отмечалось, подобное привлечение общественности требует, прежде всего, разработки и принятия плана управления, в котором будут конкретизированы формы и порядок участия местного населения в охране и управлении объектами озера Байкал. Указанные мероприятия требуют комплексных изменений в законодательстве и углубленных исследований с целью определения возможности применения разнообразного зарубежного опыта стран по созданию специальных органов, закрепляющих формы такого участия.

Нельзя не отметить еще один инструмент, часто используемый в практике охраны объектов всемирного наследия при реализации инфраструктурных проектов, – экологическую оценку и ее различные виды. Комитет всемирного наследия периодически запрашивает проведение экологической оценки различных проектов развития. Анализ решений Комитета показывает, что далеко не для всех инфраструктурных проектов на Байкале запрашивается проведение экологической оценки. К сожалению, процедуры экологической оценки не получают должного закрепления в российском законодательстве. На наш взгляд, необходимо, с одной стороны, принятие федерального закона «Об экологической оценке», в котором получат закрепление нормы о ее различных видах, с другой – включение в предлагаемый раздел «Международно-правовые режимы охраны природы» федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» требований об обязательном проведении экологической оценки в соответствии со стандартами органов системы охраны всемирного наследия.

Как известно, вплоть до 2022 г. такие стандарты обеспечивались прежде всего неоднократно упоминавшейся в различных решениях Комитета Консультативной запиской МСОП по экологической оценке на объектах всемирного наследия (IUCN World Heritage Advice Note on Environmental Assessment). В 2022 году консультативными органами Комитета были подготовлены новое Руководство и инструментарий по оценке воздействия на всемирное наследие³¹.

Однако Комитет не всегда обращает внимание и на положение ст. 172 Руководства, которое закрепляет обязанность государства по заблаговременному предоставлению информации в Комитет всемирного наследия о планируемых «крупномасштабных восстановительных или новых строительных работах, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта». Причем такое уведомление должно направляться заранее. Очевидно, что строительство и реконструкция дорог в центральной экологической зоне Байкальской природной территории также относятся к такого рода проектам и тре-

³¹ Guidance and Toolkit for Impact Assessment in a World Heritage Context. World Heritage Resource Manual. URL: <https://whc.unesco.org/document/195279> (дата обращения: 10.02.2023).

буют предварительного уведомления Комитета. Внимание Комитета к подобным проектам как позволит повысить качество проектной документации, так и создаст дополнительные условия для соблюдения требований закона при ее составлении.

Обсуждение и заключение

По итогам освещения отдельных проблемных аспектов правовой охраны объектов всемирного природного наследия Южной Америки в сравнении с практикой правовой охраны озера Байкал можно выделить причины возникновения этих проблем, к которым относятся в том числе: столкновение экологических интересов государств с экономическими интересами, выражающимися в активном развитии туризма и инфраструктуры, разработке месторождений полезных ископаемых, а также неоднозначном с точки зрения природоохранных приоритетов поведении местных властей и населения, проживающего на территории объектов всемирного наследия.

Изучение практики применения норм Конвенции в России и ряде зарубежных стран свидетельствует о том, что изменение границ особо охраняемых природных территорий посредством осуществления сугубо внутригосударственных процедур не влечет за собой изменения границ объекта всемирного наследия и приводит к нарушению обязательств по обеспечению правовой охраны всемирного наследия, в связи с чем является недопустимым.

Кроме того, в исследовании приводится положительный опыт муниципального правотворчества в Российской Федерации и зарубежных странах в решении аналогичных проблем, позволяющего обеспечить и улучшить реальную правовую охрану природных объектов с помощью отражения в национальном законодательстве критериев, на основании которых объект всемирного наследия был включен в Список. В этом аспекте можно отметить разработку и принятие положения об особо охраняемой природной территории, создаваемой для целей обеспечения национально-правовой охраны всемирного наследия, либо законодательного акта о создании подобной особо охраняемой природной территории. Это также позитивный опыт наделения Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации полномочиями по утверждению рекомендаций по подготовке планов управления национальными объектами природного наследия с учетом требований системы охраны всемирного наследия, в которых должны быть перечислены необходимые мероприятия, направленные на охрану выдающейся универсальной ценности; принятия федерального закона «Об экологической оценке», в котором подлежат закреплению нормы о видах данного института; включения в содержание предлагаемого к внедрению в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» раздела «Международно-правовые режимы охраны природы» положений,

устанавливающих обязательность проведения экологической оценки на основании существующих в системе охраны всемирного наследия стандартов.

В международно-правовом аспекте весьма перспективным является совершенствование законодательных основ сохранения эстетической составляющей всемирного природного наследия, в частности, посредством закрепления более конкретных формулировок выдающейся универсальной ценности объектов.

Список источников

Анисимов А. П. Объекты природного наследия как правовая категория // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 43–52. DOI: 10.17223/22253513/31/4.

Бычков И. В., Максимова И. И. Современные проблемы охраны озера Байкал // Проблемы региональной экологии. 2016. № 4. С. 5–9.

Колобов Р. Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. 2020. № 1–2. С. 482–496. DOI: 10.34670/AR.2020.84.93.006.

Колобов Р. Ю., Ганева Е. О., Холмогорова Е. Н., Макаренко Е. К. Практика охраны объектов всемирного природного наследия в Канаде // Международное право и международные организации. 2022. № 3. С. 1–14. DOI: 10.7256/2454-0633.2022.3.38525.

Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б., Ганева Е. О., Шорников Д. В. Проблемы сохранения международно-правового статуса озера Байкал в свете анализа практики исключения объектов из Списка всемирного наследия (часть 1) // Право и политика. 2022. № 6. С. 1–10. DOI: 10.7256/2454-0706.2022.6.38174.

Устинов А. Н., Чуксина В. В. Прибайкальский национальный парк: экопарадигма и права человека // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 5. С. 3–9. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-5-3-9.

Ortiz R. A. Conservation versus development at the Iguaçu National Park, Brazil // *Ambientalia*. 2010, January. URL: https://www.researchgate.net/publication/258515149_Conservation_versus_development_at_the_Iguacu_National_Park_Brazil.

Prasniewski V. M. et al. Brazil's Iguaçu National Park threatened by illegal activities: predicting consequences of proposed downgrading and road // *Environmental Research Letters*. 2022. Vol. 17, no. 2. Art. 024024. DOI: 10.1088/1748-9326/ac4e39.

References

- Anisimov, A. P., 2019. Objects of natural heritage as a legal category. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* = Bulletin of Tomsk State University. Right, 31, pp. 43–52. (In Russ.) DOI: 10.17223/22253513/31/4.
- Bychkov, I. V., Maksimova, I. I., 2016. Modern problems of Lake Baikal protection. *Problemy regional'noj ekologii* = [Problems of Regional Ecology], 4, pp. 5–9. (In Russ.)
- Kolobov, R. Yu., 2020. The role of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in the protection of Lake Baikal. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* = [Issues of Russian and International Law], 1–2, pp. 482–496. (In Russ.) DOI: 10.34670/AR.2020.84.93.006.
- Kolobov, R. Yu., Ditsevich, Ya. B., Ganeva, E. O., Shornikov, D. V., 2022. Problems of preserving the international legal status of Lake Baikal in the light of the analysis of the practice of excluding objects from the World Heritage List (Part 1). *Pravo i politika* = [Law and Politics], 6, pp. 1–10. (In Russ.) DOI: 10.7256/2454-0706.2022.6.38174.
- Kolobov, R. Yu., Ganeva, E. O., Kholmogorova, E. N., Makarenko, E. K., 2022. The practice of protecting World Natural Heritage sites in Canada. *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizacii* = [International Law and International Organizations], 3, pp. 1–14. (In Russ.) DOI: 10.7256/2454-0633.2022.3.38525.
- Ortiz, R. A., 2010. Conservation versus development at the Iguazu National Park, Brazil. *Ambientalia*. January. URL: https://www.researchgate.net/publication/258515149_Conservation_versus_development_at_the_Iguacu_National_Park_Brazil.
- Prasniewski, V. M., et al., 2022. Brazil's Iguazu National Park threatened by illegal activities: predicting consequences of proposed downgrading and road. *Environmental Research Letters*, 17(2), art. 024024. DOI: 10.1088/1748-9326/ac4e39.
- Ustinov, A. N., Chuksina, V. V., 2019. Baikal National Park: eco-paradigma and human rights. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-Government], 5, pp. 3–9. (In Russ.) DOI: 10.18572/1813-1247-2019-5-3-9.

Информация об авторах / information about the authors

Колобов Роман Юрьевич, доцент кафедры гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 664074, Иркутск, ул. Ивана Франко, д. 23а).

Roman Yu. Kolobov, Associate Professor of the Civil Law Department, East Siberian Branch, Russian State University of Justice (23a Ivan Franko St., Irkutsk, 664074, Russian Federation).

Дицевич Ярослава Борисовна, кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, руководитель Ассоциации экологических объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь» (Российская Федерация, 664035, Иркутск, ул. Шевцова, д. 1).

Yaroslava B. Ditsevich, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Senior Adviser of Justice, Leading Researcher of the Theory and History of State and Law Department, Irkutsk Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Head of the Association of Ecological Associations of the Baikal region "EcoMolodezh" (1 Shevtsov St., Irkutsk, 664035, Russian Federation).

Чердакова Лариса Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 664074, Иркутск, ул. Ивана Франко, 23а).

Larisa A. Cherdakova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Civil Law Department, East Siberian Branch, Russian State University of Justice (23a Ivan Franko St., Irkutsk, 664074, Russian Federation).

Заявленный вклад авторов / Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации, за исключением предложений о внесении изменений в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», разработанных Р. Ю. Колобовым.

The authors contributed equally to this article, except for the proposals to amend the Federal Law "On Specially Protected Territories" № 33-FZ, dated March 14, 1995, elaborated by R. Yu. Kolobov.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflict of interests.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 25.04.2023; дата одобрения после рецензирования: 10.05.2023; дата принятия статьи к опубликованию: 15.05.2023.

Submitted: 25.04.2023; reviewed: 10.05.2023; revised: 15.05.2023.