

**Международно-правовая охрана Байкала: восприятие обществом
(социологический анализ)**

УДК 341 (349.6)
ББК 67.91 (67.407)

© 2020, Шорников Д.В., к.ю.н., доцент,
Юридический институт
Иркутского государственного университета
А.А. Гайда, педагог дополнительного образования
МАОУ ДО г. Иркутска «Дворец творчества»
магистрант, 3 курс Юридический институт
Иркутского государственного университета,

Аннотация. В 2020 году группой иркутских ученых была начата реализация проекта построения концепции международно-правовой охраны озера Байкал, поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований (проект № 20-011-00618 А). В данной статье аналитическому рассмотрению подвергаются результаты опроса, проведенного среди слушателей дополнительной программы образования «Непрерывное образование: практические основы правовой охраны природы». Слушателям были предложены различные вопросы, касающиеся эффективности международно-правовых режимов охраны озера Байкал. Полученные результаты позволили составить представление о восприятии международно-правовых режимов охраны природы у заинтересованной общественности.

Ключевые слова: озеро Байкал, международное право, экологическое право, охрана природы, социология.

Предмет исследования и методология. С 7 по 21 декабря 2020 г. в рамках федерального проекта «Новые возможности для каждого» национального проекта «Образование» Иркутский государственный университет реализовывал программу дополнительного образования «Непрерывное образование: практические основы правовой охраны природы». Обучающимся был

предложен опрос об эффективности международно-правовых режимов охраны озера Байкал, анализ результатов которого и является предметом настоящей статьи.

Предмет социологического исследования определил и основной метод его проведения – опрос с использованием информационных технологий системы MOODLE. Предложенные респондентам вопросы были построены по типу «множественный выбор» с открытым вариантом. 25 вопросов группировались следующим образом. Первая группа вопросов была направлена на установление уровня ознакомленности общественности с различными международно-правовыми механизмами охраны озера Байкал. Во втором блоке вопросов устанавливалось представление общественности по вопросам оценки эффективности международно-правовых механизмов охраны озера Байкал. Состав респондентов сложился следующим образом: государственные служащие – 20 %; студенты высших учебных заведений – 10 % ; наемные работники коммерческих организаций – 20 %; сотрудники научных и образовательных учреждений – 30 %, сотрудники некоммерческих организаций – 15 %, пенсионеры и временно безработные – 5 %. Опрос проводился до завершения обучения.

Результаты исследования. Анализ результатов исследования показывает следующие черты восприятия общественностью международно-правовых режимов охраны озера Байкал.

Большинство респондентов отмечают необходимость расширять практику использования норм международных договоров в целях повышения эффективности природоохранной деятельности на Байкальской природной территории (88 %) против – 4%, за, но с оговорками – 8 %.

В целом, ознакомленность респондентов с международно-правовыми документами в сфере охраны окружающей среды достаточно низкая. Исключение составляет Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (Конвенция о всемирном наследии), на ознакомленность о ее существовании указали 80 % опрошенных. Конвенцию о

биологическом разнообразии 1992 г. указали 36 %, Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) – 12 %; Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение 1971 г. (Рамсарская конвенция) – 52 %.

Среди наиболее важных положений Конвенции о всемирном наследии отмечены обязательства государств по сохранению объектов наследия – 88 %; положения о Списке всемирного наследия, находящегося под угрозой – 52 %; обязательства по идентификации объектов всемирного наследия – 36 %.

Среди позитивных результатов, которых позволило добиться включение Байкала в Список всемирного наследия, отмечают: повышение уровня правовой защищенности экосистемы озера Байкал – 40 %; привлечение внимания мировой общественности к проблемам охраны озера Байкал – 84 %; улучшение правового положения жителей Центральной экологической зоны Байкальской природной территории – 4 %; увеличение потока туристов на Байкальскую природную территорию – 20 %.

Включение озера Байкал в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой в целях решения острых природоохранных проблем (утилизации отходов БЦБК, строительство Монголией ГЭС на р. Селенге и др.) поддерживают 52 %, против высказалось 24 %, остальные не сформировали своего мнения по данному вопросу.

По вопросу о целесообразности сохранений острых вопросов оборотоспособности земельных участков, расположенных в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории большинство респондентов высказалось в пользу замены этих ограничений на более адресные в зависимости от расположения земельного участка. По взаимосвязанному вопросу об изменении границ объекта всемирного наследия озера Байкал большинство респондентов высказалось отрицательно, при этом почти половина опрошенных считает необходимым увеличение границ (44 %).

О наличии двусторонней международно-правовой базы по вопросам охраны природы с Монголией осведомлено достаточно большое количество

опрошенных (38 %). Первоочередными шагами по развитию сотрудничества наших стран по вопросам охраны экосистем реки Селенги и озера Байкал респонденты отнесли обеспечение большей информационной открытости 48%. В числе основных причин, снижающих эффективность применения международно-правовых механизмов охраны озера Байкал названы: низкий уровень эколого-правовой культуры населения Байкальского региона – 72 %; недостаточное закрепление международных природоохранных норм в российском экологическом законодательстве – 68 %; несогласованность деятельности органов власти Иркутской области, Республики Бурятия, Забайкальского края в сфере охраны озера Байкал – 68 %; неудовлетворительную работу правоохранительных и природоохранных органов – 52 %; высокий уровень коррупции в органах власти Байкальского региона – 44 %; отсутствие единого органа управления природоохранной деятельностью на территории ЦЭЗ БПТ – 40 %.

В числе мер, которые позволят повысить эффективность действия международных природоохранных норм на Байкальской природной территории названы: утверждение единого плана управления участком всемирного наследия «Озеро Байкал» (в соответствии с требованиями Конвенции об охране всемирного наследия 1972г.) – 60 %; создание экспертной комиссии, заключения которой подлежат обязательному учету при принятии решений в сфере охраны и использования природных ресурсов на Байкальской природной территории – 48 %; разработку и принятие разъяснений ВС РФ о порядке и особенностях применения международных договоров в сфере охраны окружающей среды – 40 %; создание единого органа управления ЦЭЗ БПТ – 32 %. Большинство респондентов в той или иной форме упоминало Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к судебному разбирательству по природоохранным вопросам (Орхусскую конвенцию 1998 г.).

Выводы. Общим выводом проведенного исследования является сформированное мнение опрошенных представителей общественности о

необходимости расширения практики использования норм международных договоров для решения природоохранных задач на Байкальской природной территории. Международно-правовые механизмы, действительно, зачастую являются выражением передовой природоохранной практики, позволяют привлекать позитивный зарубежный опыт.

Результаты проведенного исследования показывают гораздо большую ознакомленность общественности о Конвенции о всемирного наследии. Закономерность установленного положения вещей обусловлена гораздо большим «медийным» сопровождением Конвенции о всемирном наследии, развитой системой сопровождения деятельности структур всемирного наследия в сети «Интернет», использованием эмблем Всемирного наследия на местности. Результаты заседаний Комитета всемирного наследия по вопросам охраны озера Байкал становятся предметом общественного и научного обсуждения [1]. В этой связи является целесообразной популяризация и иных международно-правовых механизмов охраны экосистемы озера Байкал. Так, к примеру, в рамках Рамсарской системы традиционно отмечается День болот¹, популяризирующий как ценность водно-болотных угодий, так и международно-правовых режимов их охраны. Обязанности государств, на территории которых находятся водно-болотные угодья, составляют один из центральных элементов международно-правовой охраны дельты р. Селенги – ключевой экосистемы для сохранения экологического состояния озера Байкал [2].

Результаты опроса показывают, что отдельные обязанности государств по сохранению объектов всемирного наследия воспринимаются респондентами как равноправные. Вместе с тем, включение Байкала в Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой, воспринимается общественностью неоднозначно. В качестве инструмента решения природоохранных задач на Байкальской природной территории его видят возможным примерно половина опрошенных, около четверти относятся к такой перспективе отрицательно и практически столько же не сформировали

1 URL: <https://ramsar.org/activity/world-wetlands-day-2020> (дата обращения: 15 декабря 2020 г.).

собственного мнения по данному вопросу. Такой результат, очевидно, связан с негативным оттенком этого механизма, созданного в средствах массовой информации.

Одна из острых социально-экономических проблем на Байкальской природной территории вызвана ограничением в оборотоспособности земельных участков, находящихся на территории объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» (подп. 4. п. 5 ст. 27 ЗК РФ). Как известно, это ограничение вызывает весьма неоднозначную оценку как в профессиональной среде, так и среди жителей соответствующих территорий. Решение описываемой проблемы обычно описывается двояко: либо путем изменения границ объекта всемирного наследия «озеро Байкал», либо посредством конкретизации правовых ограничений, устанавливаемых в отношении соответствующих земельных участков. В литературе убедительно продемонстрировано, что первый вариант (сокращение границ объекта Всемирного наследия «озеро Байкал») не соответствует целям охраны экосистемы озера [3]. Такая же позиция доминирует и в результатах опроса. В доктрине также выражается мнение о том, что возможна отмена правила об ограничении оборотоспособности участков, расположенных в границах ЦЭЗ БПТ при условии закрепления системы компенсирующих мер [4].

Низкий уровень осведомленности о двусторонней нормативно-правовой базе обусловлен, судя во всему, ее специализированным характером, хотя эти международные договоры составляют нормативную основу охраны экосистемы Байкальской экосистемы от трансграничных угроз [5]. Показательно и то, что большинство респондентов отметило необходимость обеспечения большей информационной открытости ежегодных совещаний Уполномоченных Правительств России и Монголии по выполнению Соглашения по охране и использованию трансграничных вод (и документации, формируемой по их итогам). В профессиональной исследовательской деятельности авторы настоящей статьи не раз сталкивались с потребностью анализа протоколов заседания этих органов, однако официально они не публикуются, а информация

о принятых решениях содержится в весьма лаконичных сообщениях пресс-служб природоохранных ведомств. Мы полагаем, что крайне необходимым является создание интернет-портала, освещающего совместную деятельность России и Монголии по охране трансграничных водных ресурсов. Информационная открытость и вовлечение общественности в решение природоохранных вопросов позволит повысить эффективность предпринимаемых мероприятий, выявить недостатки и скрытые угрозы в планируемых решениях. Логичным в этой связи является и убеждение большинства респондентов о необходимости выражения согласия на обязательность Орхусской конвенции, создающей общую нормативную базу для информационной открытости государственной и межгосударственной политики по экологическим вопросам.

Список использованной литературы:

1. Колобов Р. Ю. Байкал как объект международно-правовой охраны (по следам 42-й сессии Комитета всемирного наследия) // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 1-2. С. 255-268.
2. Колобов Р. Ю. Рамсарская конвенция как элемент международно-правовой охраны Байкала // Сибирский юридический вестник. 2020. № 1. (88). С. 102-111.
3. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2. С. 113-119.
4. Мартынов А. С. Проблемы реализации правил об оборотоспособности земельных участков в границах объекта всемирного природного наследия // Сибирский юридический вестник. 2019. № 1 С. 111-116.
5. Колобов Р. Ю. Проблемы международно-правового регулирования создания гидротехнических сооружений на трансграничных реках (на примере экосистемы река Селенга – озеро Байкал) // Экономика. Социология. Право. 2018. № 3. С. 116-132.