

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.175-191

Я. Б. Дицевич\*,  
Р. Ю. Колобов\*\*,  
О. А. Бакиновская\*\*\*

## Применение опыта международно-правовой охраны Беловежского леса в развитии природоохранной деятельности на Байкальской природной территории

**Аннотация.** Статья построена посредством группировки природоохранных проблем, общих для различных объектов всемирного наследия, включая Беловежский лес и озеро Байкал. В работе освещены проблемы определения границ объектов всемирного наследия (ОВН); практика организации управления ОВН; используемые в практике охраны Беловежского леса способы обеспечения участия местного населения в сохранении ОВН; вопросы организации управления и сохранения биоразнообразия на территории ОВН. В заключение формулируются предложения, направленные на совершенствование деятельности по сохранению объекта всемирного наследия озера Байкал. В частности, приводится вывод о том, что к числу непосредственных интересов местного населения центральной экологической зоны Байкальской природной территории (в особенности занимающегося организацией туристического бизнеса) относится популяризация режима охраны всемирного наследия наряду с воспрепятствованием реализации предложений по сокращению границ объекта всемирного наследия (в том числе посредством ошибочного разделения понятий

---

© Дицевич Я. Б., Колобов Р. Ю., Бакиновская О. А., 2023

\* *Дицевич Ярослава Борисовна*, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации  
ул. Шевцова, д. 1, г. Иркутск, Россия, 664035  
yaroslavadi@mail.ru

\*\* *Колобов Роман Юрьевич*, кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник отдела региональных экономических и социальных проблем ИНЦ СО РАН, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета  
Лермонтова ул., д. 134, г. Иркутск, 664033  
roman.kolobov@gmail.com

\*\*\* *Бакиновская Ольга Александровна*, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь  
ул. Берсона, д. 1а, г. Минск, Республика Беларусь, 220030  
bakinov187@mail.ru

«объект» и «участок» всемирного наследия). Указывается на перспективность использования законных методов взаимодействия общественных институтов с органами государственной власти, включая внесение в установленном законом порядке предложений о совершенствовании управления объектом всемирного наследия, а также путем создания консультативных советов местного населения и коренных народов.

**Ключевые слова:** природоохранные проблемы; объекты всемирного наследия; Беловежский лес; озеро Байкал; биоразнообразие; охрана окружающей среды; сохранение объектов всемирного наследия; природоохранная деятельность; международное право; общественные институты.

**Для цитирования:** Дицевич Я. Б., Колобов Р. Ю., Бакиновская О. А. Применение опыта международно-правовой охраны Беловежского леса в развитии природоохранной деятельности на Байкальской природной территории // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9. — С. 175–191. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.175-191.

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

### **Applying the Experience of International Legal Protection of Belovezhskaya Forest to the Development of the Baikal Region Environmental Activities**

**Yaroslava B. Ditsevich**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Leading Researcher, Department of Theory and History of State and Law, Irkutsk Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation  
ul. Shevtsova, d. 1, Irkutsk, Russia, 664035  
yaroslavadi@mail.ru

**Roman Yu. Kolobov**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Researcher, Department of Regional Economic and Social Problems, Syberian Branch of the Russian Academy of Sciences; Associate Professor, Department of International Law and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University  
ul. Lermontova, d. 134, Irkutsk, Russia, 664033  
roman.kolobov@gmail.com

**Olga A. Bakinovskaya**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director, National Center for Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus  
ul. Bersona, d. 1a, Minsk, Republic of Belarus, 220030  
bakinov187@mail.ru

**Abstract.** The paper is structured by grouping environmental issues common to various World Heritage sites, including Belovezhskaya Forest and Lake Baikal. The paper highlights the problems of defining the boundaries of World Heritage Site (WHS); the WHS management practice; methods used in protection of the Belovezhskaya Forest to ensure the participation of the local population in the conservation of the WHS; issues of management and conservation of biodiversity on the territory of the WHS. In conclusion, the authors formulate proposals aimed at improving the conservation of Lake Baikal World Heritage site. In particular, it is concluded that among the immediate interests of the local population of the central ecological zone of the Baikal natural territory (especially those involved in the organization of the tourism business) is the popularization of the World Heritage protection regime, along with obstruction of the implementation of proposals to reduce the boundaries of the World Heritage site (including through the erroneous differentiation of the concepts «site» and «region» of the World Heritage). The prospects for using legal methods of interaction between public institutions and government authorities are indicated, including

making proposals in accordance with the procedure established by law to improve the management of a World Heritage Site, as well as through the creation of advisory councils of local populations and indigenous peoples.

**Keywords:** environmental problems; World Heritage Sites; Belovezhskaya Forest; Lake Baikal; biodiversity; environmental protection; World Heritage Sites conservation; environmental activities; international law; public institutions.

**Cite as:** Ditsevich YaB, Kolobov RYu, Bakinovskaya OA. *Primenenie opyta mezhdunarodno-pravovoy okhrany Belovezhskogo lesa v razvitii prirodookhrannoy deyatel'nosti na Baykalskoy prirodnoy territorii* [Applying the Experience of International Legal Protection of Belovezhskaya Forest to the Development of the Baikal Region Environmental Activities]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(9):175-191. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.175-191. (In Russ., abstract in Eng.).

**Acknowledgements.** The paper was prepared within the framework of the state task «The Russian legal system in the realities of the digital transformation of society and the state: Adaptation and prospects for responding to modern challenges and threats (FSMW-2023-0006)». Registration number: 1022040700002-6-5.5.1.

## Введение

В мире много разных уникальных природных комплексов. Во второй половине XX в. человечество осознало необходимость их самостоятельной международно-правовой охраны, которая была реализована в 1972 г. с открытием для подписания Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (далее также — Конвенция, Конвенция о всемирном наследии). Она закрепила наиболее общие обязанности государств в отношении такой охраны и послужила основой для формирования системы охраны уникальных культурных и природных объектов<sup>1</sup>.

Эта система имеет институциональное измерение, представленное Комитетом всемирного наследия (далее также — Комитет) и его консультативными органами. Нормативное измерение обозначенной системы также получило развитие — принято и постоянно обновляется Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (далее также — Руководство). Самостоятельное юридическое значение имеет практика Комитета всемирного наследия.

В Российской Федерации находится 11 объектов всемирного природного наследия<sup>2</sup> и в

отношении каждого из них реализуется государственная природоохранная политика. Комитет всемирного наследия регулярно высказывает свою позицию относительно состояния сохранности объектов и реализуемых мероприятий по выполнению Конвенции. Анализ практики Комитета по рассмотрению проблем сохранности объектов всемирного наследия показывает высокий уровень обеспокоенности наличием множества угроз их состоянию.

Обязательства государств по Конвенции носят общий характер, а национальные формы их реализации разнятся, что обуславливает различные варианты взаимоотношений Комитета и государств-участников, на территориях которых находятся уникальные природные объекты. Выработка модели взаимодействия Российской Федерации и Комитета по вопросам охраны объектов всемирного наследия, расположенных на российской территории, требует анализа зарубежной практики выполнения обязательств по Конвенции. Плодотворным представляется отбор стран как дальнего, так и ближнего зарубежья, а также государств с различными традициями охраны природы.

Предметом настоящей статьи является практика выполнения международных обязательств по Конвенции Беларуси и Польшей в отноше-

<sup>1</sup> В дальнейшем в настоящей статье речь будет идти исключительно об объектах всемирного природного наследия.

<sup>2</sup> Russian Federation — UNESCO World Heritage Convention // URL: <https://whc.unesco.org/en/statesparties/> (дата обращения: 10.02.2023).

нии объекта всемирного наследия (далее также — объект, ОВН) «Беловежский лес». Данный объект представляет интерес как трансграничный объект, находящийся на территории двух государств, с которыми нашу страну объединяют тесные исторические и иные связи. Нормативную основу настоящего анализа составляют решения Комитета всемирного наследия, документы, принимаемые его консультативным органом — Международным союзом охраны природы, а также некоторые внутригосударственные нормативные акты республик Польши и Беларуси. Сравнительно-правовой характер исследования предопределяет сопоставительный анализ практики реализации международно-правового режима охраны в выбранных зарубежных странах и России. В особенности это касается озера Байкал как одной из наиболее острых точек пересечения интересов охраны природы, экономического и социального развития. Выводы, полученные по итогам настоящего исследования, будут экстраполированы на практику охраны ОВН Байкал и совершенствование российского законодательства об ОВН в целом, поскольку на настоящий момент существуют проблемы в национально-правовой имплементации требований системы ОВН.

Беловежский лес<sup>3</sup> представляет собой уникальный природный комплекс. Как отмечается в литературе, это один из немногих уцелевших первобытных равнинных лесов в Европе. Охраняемый с помощью норм международного права лесной массив находится на территории двух государств — республик Польши и Беларуси — и на него, соответственно, распространяются разные национальные режимы охраны.

История Беловежской пушчи / Беловежского леса как объекта всемирного наследия

начинается 2 мая 1978 г., когда органами государственной власти Польши были представлены материалы номинации Беловежского национального парка. В 1979 г. на 3-й сессии Комитета всемирного наследия было принято решение о его включении в Список всемирного наследия (далее также — Список). В заключении Международного союза охраны природы (далее — МСОП), содержащем анализ материалов заявки, отдельно отмечается целесообразность подачи совместной номинации Польшей и Белорусской ССР<sup>4</sup>, что, несомненно, способствовало бы созданию объекта всемирного наследия выдающейся универсальной ценности<sup>5</sup>.

#### **Проблемы определения границ объектов всемирного наследия**

Вопрос о границах ОВН и о предельных очертах национальных особо охраняемых природных территорий в дальнейшем поднимался на протяжении всех последующих лет. После реорганизации в 1991 г. Государственного заповедно-охотничьего хозяйства «Беловежская пушча» в Государственный национальный парк «Беловежская пушча»<sup>6</sup> в 1992 г. на 16-й сессии Комитета всемирного наследия принимается положительное решение по номинации Республикой Беларусь Государственного национального парка «Беловежская пушча». Комитет включил зону ядра этого объекта в Список, отметив, что он представляет собой расширение объекта Национальный парк «Беловежская пушча», находящегося в Польше. В этой связи в Список всемирного наследия внесен единый трансграничный объект «Беловежская пушча /

<sup>3</sup> В отношении части Беловежского леса, расположенного на территории Республики Беларусь, употребляется термин «Беловежская пушча».

<sup>4</sup> IUCN Review World Heritage Nomination // URL: <https://whc.unesco.org/document/155139> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>5</sup> Подробнее см., например: *Анисимов А. П.* Объекты природного наследия как правовая категория // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 43–52.

<sup>6</sup> Постановление Совета Министров Белорусской ССР от 16.09.1991 № 352 «О реорганизации Государственного заповедно-охотничьего хозяйства “Беловежская пушча”» // Эталон : информационно-поисковая система. Законодательство Республики Беларусь.

Беловежский лес Беларуси/Польши». Площадь белорусского участка составила около 87 600 га против 5 069 га польской части<sup>7</sup>.

Вопрос о границах польской части рассматриваемого объекта возникает в документах органов системы охраны всемирного наследия с 1997 г. и связан, с одной стороны, с разнотчением данных о ее площади (по одним данным — 5 069, по другим — 5 346 га), а также с расширением границ Беловежского национального парка с 4 700 га до 10 500<sup>8</sup>. В связи с последним Бюро Комитета всемирного наследия запрашивалась информация у органов власти Республики Польша о намерении расширить границы ОВН. 10 сентября 1998 г. от Польши поступила заявка на существенное (более чем в два раза) расширение границ объекта всемирного наследия<sup>9</sup>, которая была оценена МСОП в 1999 г.

Текст заключения Международного союза охраны природы не представлен на сайте Центра всемирного наследия, но его результаты отражены в решении Комитета 23 COM 7A.2. В соответствии с ним расширение границ участка обеспечит важный вклад в обеспечение биоразнообразия польской части объекта, например за счет олиготрофного соснового леса, однако он будет несущественен для существующего объекта всемирного наследия в целом. В связи с этим Комитет принял решение не расширять существующий участок всемирного наследия<sup>10</sup>.

Вопрос о границах объекта всемирного наследия получил дальнейшее развитие в 2006 г. на 30-й сессии Комитета всемирного насле-

дия. Комитет обратился к Польше и Беларуси с просьбой об уточнении границ трансграничного участка, включая его буферные зоны. Данную работу предлагалось провести в сотрудничестве с Центром всемирного наследия и МСОП. Одновременно с этим государствам предлагалось рассмотреть вопрос о расширении границ трансграничного участка<sup>11</sup>. В 2007 г. в решении Комитета просьба уточнения границ объекта была отдельно адресована Беларуси<sup>12</sup>, а в 2008 г. Комитет высказался еще более конкретно, указав, что в отношении значительной составляющей белорусской части объекта, возможно, осуществлялось управление ненадлежащим образом, поскольку Беларусь полагала, что лишь зона строгой охраны Национального парка (но не весь парк) была включена в Список. Одновременно с этим Комитет просил оба государства принять мониторинговую миссию МСОП и Центра всемирного наследия, к цели которой было отнесено в том числе решение вопросов о границах белорусской части объекта (который должен был быть решен до осуществления функционального зонирования Национального парка), а также о возможности реноминации объекта с использованием дополнительных критериев, с расширенными и консолидированными границами, а также соответствующими буферными зонами<sup>13</sup>.

К сожалению, полные материалы мониторинговой миссии, состоявшейся в период с 20 по 26 октября 2008 г., не представлены на сайте Центра всемирного наследия. В заключении МСОП, подготовленном к 33-й сессии Комите-

<sup>7</sup> Bialowieza Forest (Extension and renomination of «Belovezhskaya Pushcha / Białowieża Forest», Belarus/Poland) // URL: <https://whc.unesco.org/document/155142> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>8</sup> Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage // URL: <https://whc.unesco.org/archive/1997/whc-97-conf208-4be.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>9</sup> WHC-98-conf203-18e // URL: <https://whc.unesco.org/archive/1998/whc-98-conf203-18e.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>10</sup> Decision 23 COM VIII.A.2 Belovezhskaya Pushcha / Bialowieza Forest — Extension (Belarus/Poland) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2549> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>11</sup> Decision 30 COM 7B.20 State of Conservation (Belovezhskaya Pushcha / Białowieża Forest) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1103> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>12</sup> Decision 31 COM 7B.30 Belovezhskaya Pushcha / Białowieża Forest (Belarus/Poland) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1411> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>13</sup> Decision 32 COM 7B.20 Belovezhskaya Pushcha / Białowieża Forest (Belarus/Poland) (№ 33 bis) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1626> (дата обращения: 10.02.2023).

та, указывается, что по результатам уточнения границ площадь белорусского участка установлена в размере 87 606 га (изначально — 87 607), польского участка — 5 069 га (изначально — 5 316 га), общая уточненная площадь участка составила 92 675 га. При этом, как отмечено и в документах МСОП, и в решении Комитета СОМ 7В.24, органы власти Беларуси исходили из того, что участком всемирного наследия является территория площадью 5 235 га, примыкающая к границе с Польшей<sup>14</sup>. Соответственно, в отношении остальной части территории объекта не

обеспечивался надлежащий режим охраны, что привело к осуществлению рубок лесных массивов в данной местности вплоть до 2004 г.

По результатам уточнения границ, проведенного в рамках программы ретроспективной инвентаризации объектов всемирного наследия<sup>15</sup>, вышеуказанное упущение было устранено. Тогда же Комитет приветствовал решение двух государств подготовить повторную номинацию трансграничного участка. Материалы реноминации были подготовлены в 2012 г.<sup>16</sup>, а положительное решение Комитета по этому

<sup>14</sup> В анализе состояния объекта за 2008 г. отмечается, что белорусские власти представили карту участка, которая не соответствует реальным границам участка. В связи с этим Беларусь запросила консультации с экспертами МСОП и Центра всемирного наследия. Недостаток исходных текстов, определяющих контекст проблематики определения площади белорусской части объекта, не позволяет однозначно судить о причинах разночтений в понимании его границ. Доступные документы, представленные на сайте Центра всемирного наследия, позволяют предположить, что такая ситуация обусловлена недостаточно четкими формулировками (см.: Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC-09/33.COM/7B) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2009/whc09-33com-7Be.pdf> (дата обращения: 10.02.2023)). Так, Комитет, как было показано ранее в настоящей статье, в 1992 г. при включении белорусской части объекта указывает на то, что в Список включена зона ядра (The Committee inscribed the core zone of this property on the World Heritage List, noting that this site is an extension of the Bialowieza National Park of Poland), под которой, очевидно, подразумевается абсолютно заповедная зона. Вместе с тем в заключении МСОП 1992 г. содержится просьба к Бюро Комитета об уточнении позиции Беларуси в части границ объекта, а именно: включают ли они только зону ядра (см.: Belovezhskaya Pushcha State National Park (Belarus) // URL: <https://whc.unesco.org/document/155140> (дата обращения: 10.02.2023)). При этом содержащаяся в заключении карта не выделяет этой зоны, а в легенде содержит только указание на границы Государственного национального парка «Беловежская пушча» и буферной зоны. Установление точных границ участка — не дань формализму, а необходимое условие распространения специальных природоохранных режимов. Так, в материалах анализа состояния объекта за 2009 г. МСОП отмечает, что по причине неверной трактовки границ объекта всемирного наследия вплоть до 2004 г. на его территории осуществлялась деятельность по заготовке древесины, несовместимая со статусом ОВН.

<sup>15</sup> Belovezhskaya Pushcha / Bialowieza Forest UNESCO World Heritage site (Scale 1:250000) // URL: <https://whc.unesco.org/document/102285> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>16</sup> Сама заявка представляет собой весьма объемный документ, состоящий из 575 страниц, размещенный на сайте Центра всемирного наследия (см.: Proposed Modification of the Criteria And Boundaries Change of the Name of the Property // URL: <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/33ter.pdf> (дата обращения: 10.02.2023)). При этом нельзя не отметить абсолютно обоснованный комментарий Центра, в котором указывается, что информация, содержащаяся в материалах заявки, отражает позицию соответствующих государств и необязательно совпадает с позицией ЮНЕСКО. Включение объектов в Список всемирного наследия и определение параметров такого включения — прерогатива Комитета всемирного наследия, поэтому анализ документов национально-правового характера для определения границ объектов всемирного наследия хотя и обладает определенным познавательным потенциалом, но не может играть решающую роль. Именно по этой причине не могут иметь определяющего значения материалы номинации озера Байкал в качестве объекта всемирного наследия, которые предлагают анализировать некоторые политики и общественные деятели.

вопросу принято в 2014 г. (38 COM 8B.12). В этом документе утверждается расширение границ анализируемого объекта и его новое наименование (Białowieża Forest<sup>17</sup>), а также указываются критерии включения в Список (9 и 10). В результате произведенного расширения границ<sup>18</sup> общая площадь объекта составила 141 885 га, с буферной зоной 166 708 га<sup>19</sup>. Как отмечается в заключении МСОП<sup>20</sup>, в результате предлагаемых изменений белорусская часть объекта сокращена на 5 291 га, а польская часть увеличена до 59 576,09 га. Буферная зона состоит из 130 873,40 га в Беларуси и 35 834,91 га в Польше. Новые границы позволяют охватить режимом всемирного наследия около 80 % лесов Беловежского региона, включая все наиболее ценные реликтовые леса. Согласно комментарию представителя руководства ГПУ «Национальный парк “Беловежская пуща”», сокращение белорусской части объекта всемирного наследия осуществлено за счет малоценных лесов, не представляющих исторической ценности, возраст которых оценивается в 40 лет и менее<sup>21</sup>.

Вопрос определения границ Беловежской пущи как объекта всемирного наследия остается острым и значимым при формировании режимов охраны. Примеры охраны объектов всемирного наследия, расположенных на территории Российской Федерации, показывают, что территориальная определенность границ выступает одним из наиболее важных факторов их правовой охраны.

Так, в отношении объекта «Девственные леса Коми» была предпринята попытка изменения границ национального парка «Югыд Ва» таким образом, чтобы месторождение «Чудное» не вошло в его состав. Комитет всемирного наследия отдельно отметил, что изменение границ национального парка (будучи сугубо внутринациональной процедурой) не влечет изменения границ объекта всемирного наследия. В свою очередь, Верховный Суд РФ признал недействующими приложения к положению о национальном парке в части исключения месторождения из его границ<sup>22</sup> и в мотивировочной части решения отметил, что «земельный участок, занятый месторождением “Чудное”, включен в границы участка всемирного наследия “Девственные леса Коми”». При номинировании объекта каких-либо оговорок об иных пользователях данным участком сделано не было. Верховный Суд РФ сослался и на пятую статью Конвенции, которая закрепляет обязанность государств стремиться к обеспечению более эффективной охраны и сохранению всемирного наследия.

Острая ситуация с вопросом об определенности границ ОВН сложилась и в отношении озера Байкал. Мы уже касались этого вопроса в отдельной публикации<sup>23</sup>, поэтому, не повторяя высказанные аргументы, укажем лишь, что в международно-правовой плоскости вопрос об определенности границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» является решенным. Комитет неоднократно указывал на границы

<sup>17</sup> Таким образом, объект всемирного наследия именуется «Беловежский лес», а белорусская особо охраняемая территория, обеспечивающая правовую охрану части объекта, находящейся в этой стране, — «Национальный парк “Беловежская пуща”».

<sup>18</sup> 33ter\_Bialowieza // URL: <https://whc.unesco.org/document/132364> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>19</sup> Belovezhskaya Pushcha / Bialowieza Forest UNESCO World Heritage site (Scale 1:250000).

<sup>20</sup> Decision 38 COM 8B.12 Białowieża Forest (Belarus/Poland) // URL: <https://whc.unesco.org/document/155142> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>21</sup> Часть Беловежской пущи исключена из Списка всемирного наследия ЮНЕСКО // URL: <https://brestcity.com/blog/chast-belovezhskoj-pushhi-isklyuchena-iz-spiska-vsemirnogo-naslediya-yunesko> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>22</sup> Решение Верховного Суда РФ от 01.10.2014 № АКПИ14-953 оставлено в силе Апелляционной коллегией Верховного Суда РФ (апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15.01.2015 № АПЛ14-643).

<sup>23</sup> Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2 (85). С. 113–119.

объекта «Озеро Байкал» без всякого упоминания об их неопределенности, в частности приветствовал установление границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории (далее также — ЦЭЗ БПТ), совпадающих с границами объекта в решении 31 СОМ 7В.31 (2007 г.). Как было показано в настоящей статье, в случае, когда структуры системы охраны всемирного наследия считают вопрос о границах нерешенным, они прямо на это указывают, отмечая необходимость уточнения границ во взаимодействии с Центром всемирного наследия и МСОП (например, в порядке осуществления программы ретроспективной инвентаризации объектов всемирного наследия). В национально-правовом аспекте действительно требуется более четкое их закрепление с использованием законодательных механизмов.

В частности, в Федеральный закон «Об охране озера Байкал»<sup>24</sup> может быть внесено дополнение, согласно которому границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории (за исключением территорий населенных пунктов Бабушкин, Байкальск, Култук, Северобайкальск, Слюдянка) признаются границами озера Байкал как объекта, включенного в Список всемирного наследия.

В настоящей статье мы хотели бы обратить внимание на некоторые тенденции установления границ действия правовых режимов в Байкальском регионе, а также усилить пози-

цию, высказанную в предыдущей публикации, новыми аргументами. В качестве одной из основных тенденций, наблюдаемых в правовой охране Байкала, можно назвать стремление к фрагментации (специализации) режимов, что не всегда отвечает природоохранным приоритетам. При этом сама по себе специализация правовых режимов (как юридико-управленческий прием) нейтральна, всё зависит от того, какие цели ставятся при ее осуществлении. К примеру, зонирование особо охраняемых природных территорий — известный и широко применяемый механизм охраны природы.

К числу примеров фрагментации правового режима ЦЭЗ БПТ можно отнести существование особых экономических зон «Ворота Байкала» и «Байкальская гавань», в границах которых природоохранные требования ослаблены. Озвучивались предложения по созданию особой экологической зоны на территории г. Байкальска<sup>25</sup>. В природоохранном сообществе активно обсуждалась идея создания туристских территорий. Нередко высказывается и необходимость разграничения терминов «объект» и «участок» всемирного наследия<sup>26</sup>.

Действительно, логично, что значительные по протяженности объекты всемирного наследия не могут охраняться абсолютно идентично в пределах всей их территории. Это связано как с различными параметрами элементов их экосистем, так и с разной сложившейся антропо-

<sup>24</sup> Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Зачем Байкальску новая экологическая зона // URL: <https://rg.ru/2020/03/02/reg-sibfo/zachem-bajkalskupaia-ekologicheskaia-zona.html> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>26</sup> В дополнение к высказанным против этого предложения аргументам мы хотели бы обратить внимание на то, что понятие «всемирное наследие» содержится в международном договоре. Соответственно, толкование этого понятия и всех производных от него понятий осуществляется в соответствии с Венской конвенцией 1969 г. «О праве международных договоров». Ее статья 31 в п. 3 закрепляет, что наряду с контекстом при толковании учитывается последующая практика применения договора. В этой связи не имеют юридического значения ни мнения отдельных служащих ЮНЕСКО, ни лингвистические толкования переводов Руководства по выполнению Конвенции. Юридически значимой практикой являются решения Комитета всемирного наследия, которые, как было показано, таких разграничений не проводят и исходят из определенности границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал», не говоря о том, что Руководство закрепляет в п. 101 правило о том, что границы объекта должны охватывать участки, непосредственно прилегающие к территории, имеющей выдающуюся универсальную ценность, для того чтобы защитить ценности ОВН от прямого влияния антропогенных факторов и пагубного воздействия ресурсодобывающей деятельности человека, осуществляемой вне номинированной территории.

генной нагрузкой на них. Представляется, что исходным началом при формировании правовых режимов охраны таких объектов (озера Байкал и Беловежской пуши, в частности) может стать принцип *единства и дифференциации*, используемый в некоторых отраслях права. Это выражение представляется весьма удачным, поскольку указывает на равновеликое значение как процессов учета особенностей отдельных элементов экосистем, а также на необходимость обеспечения единого и общего подхода к охране всех взятых в единстве природных компонентов.

В отношении экосистемы озера Байкал таким цементирующим началом, призванным сконцентрировать все специальные режимы и привести их к единому знаменателю, является центральная экологическая зона Байкальской природной территории. Она представляет собой сердцевину и национально-правовое воплощение режима охраны всемирного наследия. Это то эколого-правовое достояние (при всей претенциозности этого выражения), которое помогло решить ряд серьезных природоохранных и иных проблем<sup>27</sup> и предотвратить серьезные угрозы экосистеме Байкала.

Поскольку сегодня наблюдается явный перекос в область элемента «дифференциация», видится необходимым внесение нормативных и организационных изменений, направленных на укрепление вышерассмотренного «единства». Ощутимым импульсом в этом отношении может стать признание ЦЭЗ БПТ особо охраняемой территорией *sui generis* зонтичного типа. Мы уже отмечали в предыдущих работах, что ЦЭЗ БПТ обладает всеми признаками особо охраняемой территории за исключением одного — формального<sup>28</sup>. Она обладает установленными грани-

цами, в их пределах действуют ограничения человеческой деятельности, обусловленные целями охраны природы. Формальное признание позволит прежде всего консолидировать управление всей территорией объекта всемирного наследия посредством создания единой администрации по модели действующих на рассматриваемой территории федеральных государственных бюджетных учреждений «Заповедное Прибайкалье» и «Заповедное Подлесье».

На сегодняшний день отсутствие консолидированного управления является одним из принципиальных препятствий для подготовки документа, о необходимости принятия которого регулярно напоминает Комитет всемирного наследия, — единого плана управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал». Такое формальное признание позволит осуществлять зонирование территории в соответствии с установленными в заповедном деле подходами. При этом данное решение позволит восстановить баланс между процессами централизации и децентрализации установления правовых режимов охраны озера Байкал.

#### **Обеспечение соблюдения интересов местного населения в системе охраны объекта всемирного природного наследия**

Изложенные проблемы показывают, что при всей логичности разделения международно-правовых и национальных режимов охраны уникальных природных объектов в реальной жизни они всегда действуют совместно<sup>29</sup>. В этой связи небезынтересно продемонстрировать еще одну общую черту, проявившуюся в рамках охраны как экосистемы Беловежской пуши,

<sup>27</sup> См., например: Колобов Р. Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 1-2. С. 482–496.

<sup>28</sup> Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. О необходимости закрепления основных международно-правовых природоохранных режимов в российском законодательстве // Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства : сборник статей материалов IX ежегодного научно-практического круглого стола. Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. С. 54–59.

<sup>29</sup> Бринчук М. М. Специальный правовой режим природных ресурсов: титул природы в головном акте экологического законодательства // Государство и право. 2022. № 11. С. 106–113.

так и озера Байкал, которая поможет сделать переход к рассмотрению проблем социально-экономического характера. Речь идет о границах национальных парков, расположенных на территориях указанных объектов всемирного наследия. Как отмечалось в литературе, планы по расширению польского Беловежского национального парка получили как положительную, так и отрицательную оценку, причем одним из центральных аргументов противников этого процесса стала необходимость соблюдения интересов местных жителей, пользующихся экосистемными услугами лесов<sup>30</sup>.

В 2000 г. принятие решения об увеличении границ национального парка было отложено в основном ввиду протестов местного населения в целях поиска консенсуса с жителями указанных территорий, высказывавших опасения о вероятном снижении их доходов ввиду возможного ограничения доступа к лесным ресурсам (учитывая неспособность компенсации данных негативных экономических процессов финансовыми поступлениями от туристического бизнеса), а также о вероятном, по их мнению, воспрепятствовании притоку инвестиций ввиду осложнения процессов их осуществления инвесторами на особо охраняемых территориях<sup>31</sup>. Как отмечалось в специальном исследовании, посвященном использованию экосистемных услуг польской части объекта, для людей, проживающих в непосредственной близости от леса, существенное значение имеет использо-

вание древесины для отопления помещений<sup>32</sup>. Конфликт интересов местного населения и охраны природы обусловил изменения в польском законодательстве, согласно которым местные власти смогли заблокировать создание или расширение границ национальных парков<sup>33</sup>.

Вся вышеописанная ситуация удивительным образом напоминает ситуацию, сложившуюся с границами Прибайкальского национального парка на Байкальской природной территории. Вопрос об их точном определении вызвал состояние серьезной социальной напряженности. Местное население западного берега Байкала зачастую воспринимает и внутригосударственные природоохранные режимы (например, национального парка), и международный режим охраны всемирного наследия в качестве препятствия осуществлению своей повседневной жизнедеятельности и реализации предпринимательских инициатив. На митингах местного населения, проводимых в Ольхонском районе Иркутской области, нередко звучат критические лозунги в адрес режима объекта всемирного наследия; представители малого бизнеса этих территорий также нередко выражают недовольство существованием такового, указывая, что не получают никакой помощи от этого режима, а лишь широкий спектр ограничений предпринимательской деятельности.

В указанных примерах видится конфликт *восприятия* природоохранных режимов и *представлений* местного населения о собственных

<sup>30</sup> *Niedziatkowski K., Blicharska M., Mikusiński G., Jędrzejewska B.* Why is it difficult to enlarge a protected area? Ecosystem services perspective on the conflict around the extension of the Białowieża National Park in Poland // *Land use policy*. 2014. Vol. 38. P. 314–329; *Blicharska M., Angelstam P.* Conservation at risk: conflict analysis in the Białowieża Forest, a European biodiversity hotspot // *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*. 2010. № 6 (1). P. 68–74.

<sup>31</sup> *Blicharska M., Angelstam P.* Op. cit.

<sup>32</sup> *Mikusinski G., Niedziatkowski K.* Perceived importance of ecosystem services in the Bialowieza Forest for local communities — Does proximity matter? // *Land Use Policy*. 2020. Vol. 97, 104667. P. 6.

<sup>33</sup> *Blicharska M., Herzele v. A.* What a forest? Whose forest? Struggles over concepts and meanings in the debate about the conservation of the Białowieża Forest in Poland // *Forest Policy and Economics*. 2015. Vol. 57. P. 25. Нельзя не отметить, что, согласно данным современных (2017 г.) национальных опросов, большая часть респондентов поддерживает расширение границ национального парка и готова нести соответствующие затраты. См.: *Are bilateral conservation policies for the Białowieża forest unattainable? Analysis of stated preferences of Polish and Belarusian public / S. Valasiuk, M. Czajkowski, M. Giergiczny [et al.] // Journal of Forest Economics*. 2017. Vol. 27. P. 70–79.

интересах. Разумеется, каждый человек имеет право на собственное суждение, в том числе по вопросам перспективности использования тех или иных правовых режимов. Вместе с тем представляется, что подчеркивание сугубо ограничительной стороны международных природоохранных режимов не позволяет увидеть имеющие место выгоды местного населения от их использования, которые в перспективе значительно превышают вынужденные и вполне обоснованные и необходимые природоохранные ограничения.

Так, применительно к ситуации, сложившейся на территории объекта всемирного наследия «Озеро Байкал», нельзя не заметить тенденцию к значительному укрупнению субъектов экономической деятельности, проявляющих интерес к развитию бизнеса на его территории. В их числе финансовые и промышленные группы с мировым именем и миллиардными оборотами. И подобное положение вещей закономерно: накопив капитал за 30-летний период формирования рыночной экономики, крупный бизнес начинает обращать внимание и на другие, ранее ему не свойственные сферы предпринимательской деятельности, в том числе туризм. При этом вопрос о том, насколько впишутся предприятия малого бизнеса, принадлежащие местному населению (нередко осуществляющие деятельность с нарушением природоохранных требований) в меняющуюся экономическую реальность, остается открытым.

С другой стороны, в средствах массовой информации обсуждается проект федерального закона «О туристических территориях», кото-

рый, судя по сообщениям СМИ, предполагает организационную консолидацию осуществления туристской деятельности и расширение возможности принудительного выкупа земельных участков<sup>34</sup>. Если учитывать такие тенденции развития туристического бизнеса на Байкале, то режим охраны всемирного наследия может стать сильнейшим инструментом защиты интересов местного населения при условии формирования в сознании местного населения более объективного подхода к пониманию его значения<sup>35</sup>. Сходные проблемы отмечены и на территории польской части объекта всемирного наследия «Беловежский лес». В заключении МСОП о состоянии объекта за 2006 г. указывается, что польские власти ввели систему платных лицензий для оказания туристических услуг. Это решение создало препятствия для реализации возможности получения местным населением выгод от предоставления туристических услуг, обеспечиваемых Национальным парком.

В этой связи МСОП предложено Польше работать в тесном сотрудничестве с *местным населением* для выявления и внедрения более эффективных путей *совместного использования выгод*<sup>36</sup>. Данная позиция консультативного органа Комитета всемирного наследия впоследствии была развита в его решении 38 COM 8B.12, в котором Комитет обратился к обеим странам с просьбой поддерживать и совершенствовать уровень сотрудничества и вовлеченности местных сообществ, достигнутый во время подготовки номинации о расширении границ объекта всемирного наследия<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Законопроект о туристических территориях могут внести в Госдуму в осеннюю сессию // URL: <https://www.pnp.ru/social/zakonoprojekt-o-turisticheskikh-territoriyakh-mogut-vnesti-v-gosdumu-v-osennyuyu-sessiyu.html> (дата обращения: 02.12.2022) ; Крепостные Прибайкалья: чем может обернуться принятие нового закона о туристских территориях // URL: <https://baikal.mk.ru/social/2021/08/11/krepostnye-pribaykalya-chem-mozhet-obernutsya-prinyatie-novogo-zakona-o-turistskikh-territoriyakh.html> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>35</sup> Чмыга О. В. Единоличные органы территориального общественного самоуправления Беларуси: правовой статус и перспективы совершенствования правового регулирования // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции : сборник науч. трудов / ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» ; редкол.: В. В. Марчук (гл. ред.) [и др.]. Минск : Изд. центр БГУ, 2022. Вып. 15. С. 117–123.

<sup>36</sup> World Heritage WHC-06/30.COM/7B // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2006/whc06-30com-7bE.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>37</sup> World Heritage WHC-06/30.COM/7B.

Приведенные правовые позиции являются иллюстрацией применения системного подхода, выработанного в сфере международной охраны всемирного наследия. Он воплотился в пятой стратегической цели, так называемой пятой «С» (сообщества, communities), принятой на 31-й сессии Комитета всемирного наследия; в п. 40 Руководства, закрепляющем, что партнерами по охране и сохранению всемирного наследия являются *в особенности* местные сообщества; в п. 119, определяющем, что устойчивое использование объектов всемирного наследия подразумевает стимулирование и поощрение активного участия сообществ. Особое значение роли местных сообществ проявляется и в процессе номинации объектов: пункт 23 Руководства выделяет участие местных сообществ в процессе номинации в качестве *принципиально* важного фактора.

В этой связи интересен подход в отношении Беловежской пуши. В качестве одной из долгосрочных целей ее управления указано использование международного престижа данного ОВН в интересах местного населения, для достижения этой цели предлагается решить задачи по реализации устойчивым образом ценности косвенного использования и значимости существования Беловежской пуши, привлечению новых источников средств финансирования природоохранной деятельности, а также стимулировать региональных производителей к гармонизации применяемых ими методов и технологий с природоохранными требованиями, что предполагает, в свою очередь, брендинг наименования «Беловежская пуша», в том числе регистрацию товарных знаков. При этом отмечается наличие упущенной экономической выгоды для товаропроизводителей, осуществляющих свою деятельность в регионе расположения Беловежской пуши<sup>38</sup>. В результате проведенной работы зарегистрировано два товарных знака<sup>39</sup>.

В этой связи представляется, что в интересах местного населения центральной экологической зоны Байкальской природной территории, и в особенности той его части, которая занимается организацией туристического бизнеса, всячески популяризовать режим ОВН, препятствуя любым попыткам сокращать границы объекта всемирного наследия (в том числе посредством ошибочного, искусственного и вредного разделения понятий «объект» и «участок» всемирного наследия).

### **Практика управления объектами всемирного наследия и пути ее совершенствования**

Рассмотренные ранее проблемы относятся к более широкому кругу вопросов, касающихся управления объектами всемирного природного наследия, которые уже отчасти затрагивались в настоящей статье при формулировании предложения о создании единой администрации ЦЭЗ БПТ. Исследование проблем управления объектом всемирного наследия «Беловежская пуша» также позволяет выявить некоторые типичные проблемы, имевшие место и при осуществлении деятельности по сохранению других ОВН, в том числе озера Байкал.

Начиная с 1992 г., когда состоялась успешная номинация белорусской части трансграничного участка, в природоохранной повестке актуализировался вопрос о подготовке трансграничного плана управления и совершенствовании национальных планов управления в связи с изменением международно-правового режима объекта. В материалах оценки номинации МСОП 1992 г., отраженных в решении Комитета того же года, содержится просьба к властям Беларуси подготовить план управления территорией, согласованный с существующим планом польской части объекта<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Изменения и дополнения к Плану управления Национальным парком «Беловежская пуша» // URL: [https://npbp.by/upload/iblock/b50/planuprav2016\\_2020.pdf](https://npbp.by/upload/iblock/b50/planuprav2016_2020.pdf) (дата обращения: 02.12.2022).

<sup>39</sup> Paswedtchanne // URL: <https://npbp.by/upload/iblock/68a/paswedtchanne.PDF>; <https://npbp.by/upload/iblock/f65/paswedtchanne2.pdf> (дата обращения: 02.12.2022).

<sup>40</sup> Decision 16 COM X.A Inscription: Belovezhskaya Pushcha State National Park (Belarus) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3437> (дата обращения: 10.02.2023).

Анализ документов, принимаемых в последующем органами системы охраны всемирного наследия, свидетельствует о развитии деятельности по совершенствованию системы управления лесными ресурсами. В 2001 г. Бюро Комитета всемирного наследия специально отметило деятельность технической рабочей группы, созданной в рамках проекта «Беловежский лес», выразившуюся в подготовке документа «Происхождение Руководства по управлению Беловежским лесом», поддержанного Министерством окружающей среды и Датским сотрудничеством по окружающей среде в Восточной Европе<sup>41</sup>. Бюро отдельно отметило, что этот проект позволил привлечь широкий круг заинтересованных лиц для выработки общего видения развития объекта всемирного наследия<sup>42</sup>.

В эти же годы в документах органов системы охраны всемирного наследия начинает проявляться нарастающая обеспокоенность проблемами управления ОВН «Беловежская пуца». Так, в 2003 г. МСОП отмечает в числе проблем, существующих на объекте, «недостаток управленческих механизмов (включая законодательные)»<sup>43</sup>. В 2005 г. среди основных угроз отмечаются не скоординированные между двумя странами инициативы<sup>44</sup>. В 2006 г. отдельно был отмечен очень медленный прогресс в выполнении рекомендаций совместной миссии ЮНЕСКО/МСОП, особенно в части трансграничного сотрудничества, и в качестве обстоятельства, вызывающего особую тревогу, названа задержка подготовки и внедрения совместного плана управления объектом и создания совместного органа управления им. При этом существующие планы управления не содержат адекватного закрепления статуса объекта всемирного наследия<sup>45</sup>.

Особый импульс развития получили вышеуказанные проблемы в связи с расширением границ объекта в 2014 г. Комитет в решении 38 COM 8B.12 обратился к обоим государствам с просьбой о создании трансграничного руководящего комитета, отметив данную проблему как неотложную. Вновь прозвучала и просьба ускорить подготовку и принятие интегрированного плана управления и обеспечить его финансовую основу.

Одновременно нельзя не обратить внимания на выводы Международного союза охраны природы, содержащиеся в материалах оценки документов номинации, поданных в целях значительного расширения границ объекта. Было отмечено, что план управления белорусской частью объекта принят и обеспечен достаточными финансовыми и организационными ресурсами, а план управления польской частью объекта будет утвержден в 2014 г.; что заключено соглашение о сотрудничестве между национальными парками и органом управления в сфере лесного хозяйства Польши в части подготовки соглашения о создании трансграничного руководящего комитета. Тем не менее МСОП формулирует вывод, что управление объектом на момент рассмотрения не соответствует требованиям Руководства, однако при выполнении заявленных в материалах номинации действий в установленные сроки недостатки в управлении должны явиться предметом внимания.

На сессиях Комитета, состоявшихся в 2020 и 2022 гг., вопросы управления объектом также становились предметом рассмотрения. На 43-й сессии Комитет повторил просьбу к Республике Польша разработать в приоритетном порядке общий план управления объектом, который бу-

<sup>41</sup> Проект охраны окружающей среды, поддерживаемый Министерством окружающей среды и энергетики Дании.

<sup>42</sup> Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC-01/CONF.208/24) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2001/whc-01-conf208-24e.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>43</sup> Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC-03/27.COM/7B) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/192> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>44</sup> Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC-05/29.COM/7B.Rev) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-29com-07BReve.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>45</sup> Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC-06/30.COM/7B) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2006/whc06-30com-7bE.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

дет иметь охрану выдающейся универсальной ценности центральной целью, и представить его МСОП, а к Республике Беларусь обратился с рекомендацией об усилении значения плана управления Национальным парком «Беловежская пуща», придав ему обязательный характер в отношении всех других планов (управления лесами и дикой фауной). По вопросу подготовки трансграничного интегрированного плана управления Комитет высказался достаточно сдержанно, попросив оба государства ускорить его подготовку. Более категоричные оценки состояния подготовки такого плана содержатся в отчете о результатах совместной миссии МСОП и Центра всемирного наследия, состоявшейся с 24 сентября по 2 октября 2018 г.<sup>46</sup> Эксперты отметили, что проект плана был представлен в 2017 г. в составе отчета о состоянии объекта, представленного сторонами, и назывался *Draft Assumptions for the integrated management plan for the Bialowieza Forest transboundary World Heritage site*. При этом они считают, что указанный документ не может служить основой для разработки трансграничного интегрированного плана управления.

Наконец, на 44-й сессии Комитета всемирного наследия, состоявшейся в 2021 г., внимание было уделено как развитию национальных планов, так и проблеме подготовки трансграничного интегрированного плана управления участком. Помимо повторения просьбы, высказанной на 43-й сессии, Комитет указал, что национальный план польской части участка должен определять развитие других управленческих документов, включая новый план управления лесами на 2022–2031 гг. В отношении планов управления белорусской частью объекта на 44-й сессии была сформулирована просьба завершить обновление плана управления. По вопросу подготовки трансграничного плана управления Комитет просил оба государства определить цели и задачи для всего рассматриваемого объекта, основываясь на необходимости охраны ввиду его выдающейся уни-

версальной ценности, при этом указанный план должен быть в последующем интегрирован в национальные планы.

Проблематика управления объектами всемирного природного наследия, рассмотренная через призму международно-правовых стандартов и требований, проявляет сходства в отношении различных экосистем, расположенных на значительном удалении друг от друга. Анализ процессов управления деятельностью по охране озера Байкал как объекта всемирного наследия также приводит к выводу о наличии сходных проблем. Комитет просил Российскую Федерацию подготовить как интегральный план управления объектом, так и план борьбы с пожарами и развития особо охраняемых природных территорий. Мы уже обращались к анализу требований Комитета всемирного наследия о подготовке планов управления ОВН «Озеро Байкал», поэтому попробуем развить некоторые идеи об организации менеджмента в отношении уникальных природных объектов исходя из рассмотренной практики охраны Беловежского леса и озера Байкал.

Подготовка плана управления является требованием документов системы охраны всемирного наследия и практики их применения Комитетом. Вместе с тем подготовка этого документа должна быть осуществлена не только и не столько ради выполнения требования международных органов, сколько для обеспечения качества принимаемых управленческих решений и, как следствие, сохранения уникальной экосистемы озера Байкал для представителей настоящего и будущих поколений. Само понятие «план» предполагает прежде всего предсказуемость принимаемых решений, их согласованность и научную обоснованность, ощутимая нехватка которых нередко возникает при осуществлении мероприятий по охране озера. Не всегда имеющие углубленную научную проработку управленческие решения (в том числе по сокращению водоохранной зоны озера, ограничению добычи отдельных видов биоресурсов и др.)

<sup>46</sup> Report on the Joint World Heritage Centre — IUCN Reactive Monitoring Mission to Bialowieza Forest (Belarus and Poland) from 24 September to 2 October (2018) // URL: <https://whc.unesco.org/document/172879> (дата обращения: 10.02.2023).

не способствуют системности деятельности по сохранению озера Байкал как объекта всемирного наследия. Обеспечиваемая разработкой и исполнением плана системность имеет и другие измерения. Обладающие значительной протяженностью в пространстве природные комплексы представляют собой экосистемы, охрана отдельных элементов которых должна обеспечиваться самостоятельными планами управления, что было отчетливо видно на примерах ОВН «Беловежский лес» и «Озеро Байкал».

С другой стороны, отдельной стратегии требуют процессы развития части территорий ОВН, выделяемые человеком для осуществления определенной деятельности. В частности, представляется необходимым принятие планов управления в отношении особых экономических зон туристско-рекреационного типа, расположенных в ЦЭЗ БПТ (в связи с чем обращает на себя внимание утверждение в 2022 г. мастер-плана развития г. Байкальска)<sup>47</sup>. В рассмотренных решениях Комитета по вопросам управления Беловежским лесом как объектом всемирного наследия явно просматривается еще одна важная черта — требование о разумной консолидации управления. Поскольку данный объект является трансграничным, то и требуемая форма такой консолидации достаточно мягкая — руководящий (координационный) комитет. В то же время, учитывая, что озеро Байкал расположено исключительно на территории Российской Федерации, степень такой консолидации может быть выше (мы имеем в

виду уже рассмотренную возможность создания единой администрации ЦЭЗ БПТ при признании ее особо охраняемой территорией *sui generis*).

### Заключение

Проведенное исследование показывает, что проблемы охраны уникальных природных комплексов в России, Польше и Беларуси проявляют значительное сходство, особенно в части определения границ ОВН (а также особо охраняемых природных территорий, обеспечивающих их национально-правовую охрану) и обеспечения интересов местного населения, проживающего на территориях объектов всемирного наследия.

Решение ряда вопросов, рассмотренных в настоящей статье, возможно путем совершенствования российского законодательства. Введение в природоохранное законодательство правовой конструкции особо охраняемых природных территорий особого рода, закрепление описания границ ОВН «Озеро Байкал» на уровне федерального закона, закрепление необходимости подготовки планов управления объектами всемирного наследия в соответствии с международными стандартами; институционализация участия местного населения в управлении объектами всемирного наследия и иные меры, предлагаемые в настоящей статье, будут содействовать действенной охране уникальных природных объектов и обеспечению выполнения международных обязательств Российской Федерации.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисимов А. П. Объекты природного наследия как правовая категория // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2019. — № 31. — С. 43–52.
2. Бринчук М. М. Специальный правовой режим природных ресурсов: титул природы в головном акте экологического законодательства // Государство и право. — 2022. — № 11. — С. 106–113.

<sup>47</sup> Город Байкальск в Иркутской области не входит в границы объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал», однако управление прилегающими к объекту территориями также безразлично системе охраны всемирного наследия. Применительно к Беловежскому лесу Комитет просил и Беларусь, и Польшу «обеспечить, чтобы управление примыкающими к объекту всемирного наследия территориями не оказывало неблагоприятного влияния на ценности и целостность объекта» (Решение 31 COM 7B.30).

3. Бурый А. В., Арнольбик В. М., Бернацкий Д. И., Кравчук В. Г. Развитие системы функционального зонирования национального парка «Беловежская пуца» // Беловежская пуца. Исследования : сборник научных статей. — Вып. 15. — 2017. — С. 6–16.
4. Дицевич Я. Б., Колобов Р. Ю. Потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для решения природоохранных задач на объекте всемирного наследия «Озеро Байкал» // Международное право. — 2020. — № 4. — С. 11–24.
5. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. — 2019. — № 2 (85). — С. 113–119.
6. Колобов Р. Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. — 2020. — Т. 10. — № 1-2. — С. 482–496.
7. Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. О необходимости закрепления основных международно-правовых природоохранных режимов в российском законодательстве // Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства : сборник статей материалов IX ежегодного научно-практического круглого стола. — Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. — С. 54–59.
8. Чмыга О. В. Единичные органы территориального общественного самоуправления Беларуси: правовой статус и перспективы совершенствования правового регулирования // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции : сборник научных трудов / ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» ; редкол.: В. В. Марчук (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Изд. центр БГУ, 2022. — Вып. 15. — С. 117–123.
9. Are bilateral conservation policies for the Białowieża forest unattainable? Analysis of stated preferences of Polish and Belarusian public / S. Valasiuk, M. Czajkowski, M. Giergiczny [et al.] // Journal of Forest Economics. — 2017. — Vol. 27. — P. 70–79.
10. Blicharska M., Herzele v. A. What a forest? Whose forest? Struggles over concepts and meanings in the debate about the conservation of the Białowieża Forest in Poland // Forest Policy and Economics. — 2015. — Vol. 57. — P. 25.
11. Daily, Eco-environmental impacts of dams in the Yangtze River Basin, China / Boyan Li, Nengcheng Chen, Wei Wang [et al.] // Science of the Total Environment. — 2021. — Vol. 774. — 145743. — ISSN 0048-9697.
12. Is the impact of loggings in the last primeval lowland forest in Europe underestimated? The conservation issues of Białowieża Forest / G. Mikusinski, J. B. Bubnicki, M. Churski [et al.] // Biological Conservation. — 2018. — Vol. 227. — P. 266–274.
13. Mikusinski G., Niedzialkowski K. Perceived importance of ecosystem services in the Białowieża Forest for local communities — Does proximity matter? // Land Use Policy. — 2020. — Vol. 97. — 104667.
14. Niedzialkowski K., Blicharska M., Mikusiński G., Jędrzejewska B. Why is it difficult to enlarge a protected area? Ecosystem services perspective on the conflict around the extension of the Białowieża National Park in Poland // Land Use Policy. — 2014. — Vol. 38. — P. 314–329.
15. Population ecology and conservation of endangered megafauna: the case of European bison in Białowieża Primeval Forest, Poland / A. Mysterud, K. A. Bartoń, B. Jędrzejewska [et al.] // Animal Conservation. — 2006. — Vol. 10. — Iss. 1. — P. 78.

*Материал поступил в редакцию 16 июня 2023 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anisimov A. P. Obekty prirodnogo naslediya kak pravovaya kategoriya // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. — 2019. — № 31. — S. 43–52.
2. Brinchuk M. M. Spetsialnyy pravovoy rezhim prirodnnykh resursov: titul prirody v golovnom akte ekologicheskogo zakonodatelstva // Gosudarstvo i pravo. — 2022. — № 11. — S. 106–113.
3. Buryy A. V., Arnolbik V. M., Bernatskiy D. I., Kravchuk V. G. Razvitie sistemy funktsionalnogo zonirovaniya natsionalnogo parka «Belovezhskaya pushcha» // Belovezhskaya pushcha. Issledovaniya: sbornik nauchnykh statey. — Vyp. 15. — 2017. — S. 6–16.
4. Ditsevich Ya. B., Kolobov R. Yu. Potentsial Konventsii ob okhrane vseмирного kulturnogo i prirodnogo naslediya dlya resheniya prirodookhrannykh zadach na obekte vseмирного naslediya «Ozero Baykal» // Mezhdunarodnoe pravo. — 2020. — № 4. — S. 11–24.
5. Kolobov R. Yu. Problemy opredeleniya granits obekta vseмирного naslediya «Ozero Baykal» // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2019. — № 2 (85). — S. 113–119.
6. Kolobov R. Yu. Rol Konventsii ob okhrane vseмирного kulturnogo i prirodnogo naslediya v okhrane ozera Baykal // Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava. — 2020. — T. 10. — № 1-2. — S. 482–496.
7. Kolobov R. Yu., Ditsevich Ya. B. O neobkhodimosti zakrepleniya osnovnykh mezhdunarodno-pravovykh prirodookhrannykh rezhimov v rossiyskom zakonodatelstve // Problemy preduprezhdeniya narusheniy ekologicheskogo zakonodatelstva: sbornik statey materialov IX ezhegodnogo nauchno-prakticheskogo kruglogo stola. — Irkutsk: Irkutskiy yuridicheskiy institut (filial) Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii, 2022. — S. 54–59.
8. Chmyga O. V. Edinolichnye organy territorialnogo obshchestvennogo samoupravleniya Belarusi: pravovoy status i perspektivy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya // Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii: sbornik nauchnykh trudov / GU «Nauchno-prakticheskiy tsentr problem ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka Generalnoy prokuratury Respubliki Belarus»; redkol.: V. V. Marchuk (gl. red.) [i dr.]. — Minsk: Izd. tsentr BGU, 2022. — Vyp. 15. — S. 117–123.
9. Are bilateral conservation policies for the Białowieża forest unattainable? Analysis of stated preferences of Polish and Belarusian public / S. Valasiuk, M. Czajkowski, M. Giergiczny [et al.] // Journal of Forest Economics. — 2017. — Vol. 27. — P. 70–79.
10. Blicharska M., Herzele v. A. What a forest? Whose forest? Struggles over concepts and meanings in the debate about the conservation of the Białowieża Forest in Poland // Forest Policy and Economics. — 2015. — Vol. 57. — P. 25.
11. Daily, Eco-environmental impacts of dams in the Yangtze River Basin, China / Boyan Li, Nengcheng Chen, Wei Wang [et al.] // Science of the Total Environment. — 2021. — Vol. 774. — 145743. — ISSN 0048-9697.
12. Is the impact of loggings in the last primeval lowland forest in Europe underestimated? The conservation issues of Białowieża Forest / G. Mikusinski, J. B. Bubnicki, M. Churski [et al.] // Biological Conservation. — 2018. — Vol. 227. — P. 266–274.
13. Mikusinski G., Niedzialkowski K. Percieved importance of ecosystem services in the Białowieża Forest for local communities — Does proximity matter? // Land Use Policy. — 2020. — Vol. 97. — 104667.
14. Niedziałkowski K., Blicharska M., Mikusiński G., Jędrzejewska B. Why is it difficult to enlarge a protected area? Ecosystem services perspective on the conflict around the extension of the Białowieża National Park in Poland // Land Use Policy. — 2014. — Vol. 38. — P. 314–329.
15. Population ecology and conservation of endangered megafauna: the case of European bison in Białowieża Primeval Forest, Poland / A. Mysterud, K. A. Bartoń, B. Jędrzejewska [et al.] // Animal Conservation. — 2006. — Vol. 10. — Iss. 1. — P. 78.