

Буферные зоны объектов всемирного природного наследия в российской и зарубежной практике

Аннотация. Анализируется международно-правовая конструкция буферной зоны. Выявляется использование буферных зон в различных видах человеческой деятельности. Констатируется разная функциональная направленность буферных зон, объединяемая общим назначением — сглаживанием социальных конфликтов. Рассматривается генезис этого явления в международной нормативной системе и национальных правовых порядках, показывается особая роль опыта создания буферных зон в системе биосферных резерватов. Детальному анализу подвергнуто нормативно-правовое регулирование режима буферных зон в Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Исследована зарубежная практика создания буферных зон на объектах всемирного природного наследия, показано разнообразие их пространственной конфигурации и функциональной направленности. Проанализированы особенности создания буферных зон объектов всемирного природного наследия в России. Показываются различные варианты выполнения рекомендаций мониторинговой миссии Центра всемирного наследия и Международного союза охраны природы по созданию буферной зоны озера Байкал как объекта всемирного природного наследия.

Ключевые слова: буферные зоны; особо охраняемые природные территории; природоохранная деятельность; объект всемирного природного наследия; режим правовой охраны; охранные зоны; Комитет всемирного наследия; экологическое право; международное право; озеро Байкал.

Для цитирования: Колобов Р. Ю. Буферные зоны объектов всемирного природного наследия в российской и зарубежной практике // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 2. — С. 134–145. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.171.2.134-145.

Благодарности. Исследование выполнено в рамках исполнения государственного задания РАН № 125013001144-6.

© Колобов Р. Ю., 2025

* Колобов Роман Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, лаборатория правовых исследований высокотехнологичных отраслей производства Иркутского института химии имени А.Е. Фаворского; доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета
г. Иркутск, Российская Федерация
roman.kolobov@gmail.com

Buffer Zones of World Natural Heritage Sites in Russian and Foreign Practice

Roman Yu. Kolobov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Laboratory of Legal Research of High-Tech Industries, Irkutsk Institute of Chemistry named after A.E. Favorsky; Associate Professor, Department of International Law and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation
roman.kolobov@gmail.com

Abstract. The paper analyzes international legal structure of the buffer zone and covers the use of buffer zones in various types of human activities. The different functional orientations of buffer zones are noted, united by their common purpose — smoothing out social conflicts. The genesis of this phenomenon in the international regulatory system and national legal orders is considered, and the special role of the experience of creating buffer zones in the system of biosphere reserves is shown. The legal framework governing the buffer zone regime in the Guidelines for the Implementation of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage has been subjected to a detailed analysis. The foreign practice of creating buffer zones at world natural heritage sites is studied, and the diversity of their spatial configuration and functional orientation is shown. The features of creating buffer zones of World Natural Heritage sites in Russia are analyzed. Various options for implementing the recommendation of the monitoring mission of the World Heritage Centre and the International Union for Conservation of Nature to create a buffer zone of Lake Baikal as a World Heritage Site are shown.

Keywords: buffer zones; specially protected natural areas; nature conservation activities; world natural heritage site; legal protection regime; protected areas; World Heritage Committee; environmental law; international law; Lake Baikal.

Cite as: Kolobov RYu. Buffer Zones of World Natural Heritage Sites in Russian and Foreign Practice. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(2):134-145. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.171.2.134-145.

Acknowledgments. The research was carried out under the state assignment of the Russian Academy of Sciences (RAN) No. 125013001144-6.

Роль буферных зон в природоохранной деятельности человека

Буферные зоны вне зависимости от их наименования используются в разных видах человеческой деятельности. При урегулировании вооруженных конфликтов они создаются для разделения противоборствующих сторон и обеспечения их сосуществования¹. Данное предназначение буферных зон можно назвать медирующей функцией, поскольку они направлены на недопущение развития конфликта. Со

структурной точки зрения действие буферных зон в контексте проводимого исследования можно описать при помощи понятий «объект» и «среда». Буферная зона может служить для защиты объекта от среды, например препятствуя расширению сельскохозяйственных земель в границы охраняемой территории, либо, наоборот, ограничивать среду от неблагоприятных проявлений исходящих от объекта (например, диких животных). Такое понимание буферных зон в природоохранной деятельности позволяет включать в них значительное число явлений,

¹ Katz E. Between Here and There: Buffer Zones in International Law // *University of Chicago Law*. Vol. 84. No. 3. P. 1379–1423.

В исторических исследованиях показывается, что прием разделения противоборствующих поселений использовался достаточно давно и по всему миру. Так, например, поступали жители Амазонии XVI–XVII вв. См.: DeBoer W. Buffer Zones in the Cultural Ecology of Aboriginal Amazonia: An Ethnohistorical Approach // *American Antiquity*. 1981. Vol. 46. No. 2. P. 364–365.

например водоохранные и санитарно-защитные зоны. В целях настоящего исследования под термином «объекты» подразумеваются только особо охраняемые природные территории, независимо от того, имеют они международную или национальную природу.

Обоснование необходимости применения буферных зон как инструмента природоохранной деятельности в доступной научной литературе датируется 1930-ми гг. Практика охраны природы в США того периода столкнулась с необходимостью увеличения территорий национальных парков по причинам необходимости расширения пастбищ для крупных травоядных млекопитающих и защиты от развития проектов добывающей промышленности и строительства плотин².

Практическое использование буферных зон как природоохранного инструмента начинается во второй половине XX в. и связано с развитием сети биосферных резерватов в рамках программы «Человек и биосфера». Изначальная система зонирования предполагала выделение зоны ядра, а также внутренней и внешней буферных зон³. Границы внутренней буферной зоны

определялись строго, поскольку ее назначением является обеспечение охраны зоны ядра. В ее границах допускалось проведение научных исследований. Во внешней буферной зоне решалась образовательная и рекреационная деятельность⁴.

Усиление антропоцентричного дискурса в природоохранной деятельности отразилось и на подходах к зонированию биосферных резерватов⁵. В докладе о результатах IX сессии Международного координационного совета программы «Человек и биосфера» отмечено, что использование словосочетания «буферная зона» в отношении внешнего контура резервата создает впечатление о наличии ограничений и установлении режима ограничений человеческой деятельности⁶. В этой связи внешние буферные зоны стали именовать зонами перехода (англ. transition zone) или зонами сотрудничества (англ. cooperation zone), которые могут не иметь жестких границ⁷.

Подходы, выработанные в системе биосферных резерватов, получили распространение и в других системах охраны природы. Например, руководство по управлению водно-болотными

² Shafer C. US National Park Buffer Zones: Historical, Scientific, Social, and Legal Aspects // Environmental Management. 1999. Vol. 23. P. 50.

³ См.: Task Force on Criteria and Guidelines for the Choice and Establishment of Biosphere Reserves, Paris, 1974 ; final report. P. 24–26, 48 // URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000009834?posInSet=100&queryId=N-EXPLORE-dd6a95a3-6ca9-4bad-8487-2e9539fdd051> (дата обращения: 15.11.2024).

⁴ В науке подобное трехчастное зонирование было описано еще в 1930-х гг. в трудах Виктора Шелфорда, председателя Комитета по изучению растительных и животных сообществ Американского экологического общества: «Американское экологическое общество призывает провести внутреннее деление всех (кроме небольших по размеру) резерватов на заповедные зоны (sanctuaries), буферные зоны частичной защиты и территории развития, предназначенные для использования человеком...» (Shelford V. Nature Sanctuaries — A Means of Saving Natural Biotic Communities // Science. 1933. Vol. 77. No. 1994. P. 282).

⁵ Кардинальное изменение подходов к направлению развития биосферных резерватов произошло в 1995 г. в связи с принятием Севильской стратегии, отражавшей идеи устойчивого развития, закрепленные в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г. Многие резерваты «первого поколения», построенные по классическим моделям консервационизма, перестали соответствовать новым подходам, требующим учета интересов развития общества. См.: Köck G., Arnberger A. The Austrian Biosphere Reserves in the light of changing MAB strategies // Management and Policy Issues. 2017. Vol. 9. P. 86.

⁶ См.: International Coordinating Council of the MAB Programme, 9th session, Paris, 1986 ; final report // URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074790?posInSet=23&queryId=N-EXPLORE-dd6a95a3-6ca9-4bad-8487-2e9539fdd051> (дата обращения: 15.11.2024).

⁷ Price M. F. People in biosphere reserves: An evolving concept // Society & Natural Resources: An International Journal. 1996. Vol. 9. No. 6. P. 648.

угодьями, принятое на VIII совещании Конференции сторон Рамсарской конвенции⁸, прямо рекомендует использовать наработки в части зонирования биосферных резерватов применительно к охране водно-болотных угодий международного значения⁹.

В национальных правовых актах внедрение категории буферных зон проходило со значительными отличиями, в связи с чем выделим лишь одну наиболее характерную закономерность их реализации, зависящую от степени экономического развития государств. Распространение западной модели особо охраняемых природных территорий в виде строгих резерватов и национальных парков столкнулось с экономическими и антропологическими реалиями. Местное население, жизнедеятельность и религиозные практики которого на протяжении веков были связаны с природой, стали ограничивать в доступе в охраняемые территории. В этих условиях концепция буферных зон стала использоваться по первоначальному предназначению — для сглаживания конфликтов. К числу наиболее известных примеров такого рода относится законодательная практика Непала. В 1993 г. были приняты поправки к закону о национальных парках и сохранении дикой природы, предусматривавшие возможность создания буферных зон, в которых разрешалось на постоянной основе использование лесных ресурсов местным населением¹⁰.

В качестве промежуточного вывода необходимо констатировать, что основная медирующая

функция буферных зон реализуется либо в природоохранном аспекте, либо в социальном, которые нередко совмещаются, как это демонстрирует практика системы биосферных резерватов.

Буферные зоны в системе охраны всемирного наследия: нормативный аспект

Основой построения системы охраны всемирного наследия является одноименная Конвенция — единственный элемент «строного»¹¹ международного права, из которого проистекают международно-правовые обязанности государств. Какого-либо упоминания о буферных зонах она не содержит, однако они фигурируют в основном «подконвенционном» акте — Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (далее — Руководство), — начиная с первой его редакции, принятой Комитетом всемирного наследия (далее — Комитет) в 1977 г.¹² Пункт 26 закреплял, что при определении границ объектов, вносимых в Список, при необходимости может использоваться концепция буферной зоны, что предполагает ее определение в материалах номинации как территории, окружающей объект. При этом ее границы должны определяться в каждом конкретном случае отдельно. Расширение правил о буферных зонах в Руководстве было связано

⁸ Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. М., 1979. С. 462–466.

⁹ Resolution VIII.14. New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands. § 59 // URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key_res_viii_14_e.pdf (дата обращения: 15.11.2024).

Интересно, что пункт 56 Руководства допускает как включение буферной зоны в состав рамсарского участка, так и нахождение ее вне номинированной территории.

¹⁰ Heinen J. T., Mehta J. N. Emerging Issues in Legal and Procedural Aspects of Buffer Zone Management with Case Studies from Nepal // The Journal of Environment & Development. 2000. Vol. 9. No. 1. P. 49.

¹¹ Мы употребляем этот термин в качестве противопоставления актам «мягкого» международного права, значительное число которых было разработано за более чем 50-летнюю историю Конвенции.

¹² Operational Guidelines for the World Heritage Committee. CC-77/CONF.001/8 // URL: <https://whc.unesco.org/archive/opguide77a.pdf> (дата обращения: 15.11.2024).

с масштабными изменениями, которые этот документ претерпел в 2005 г.

Определение буферной зоны содержит пункт 104 Руководства. Такие зоны представляют собой территории, окружающие объект¹³, создаваемые с целью его эффективной охраны путем установления дополнительных правовых или обычных ограничений на использование и развитие (застройку) территорий. Буферные зоны включают в себя непосредственное окружение объекта, важные пространства и другие территории.

Создание буферных зон не является обязательным, однако если они не создаются, в материалах номинации должна содержаться аргументация решения не создавать такие зоны (п. 106).

С процедурной точки зрения создание или изменение границ буферных зон утверждается Комитетом в порядке, установленном для незначительного изменения границ объекта всемирного природного наследия (далее — ОВПН), несмотря на то, что буферные зоны не являются частью номинируемых объектов (п. 107). На буферные зоны распространяются требования по созданию системы управления объектом (п. 112).

Вместе с тем анализ соотношения пунктов 101 и 104 Руководства не позволяет прийти к однозначным выводам о признаках разграничения территорий в составе собственно *объекта* всемирного наследия и его *буферной зоны*. Первое из приведенных положений указывает, что в границы *объекта* должны входить территории, прилегающие к территориям, обладающим выдающейся универсальной цен-

ностью (далее — ВУЦ), и обеспечивающие их охрану. Согласно п. 104 Руководства буферные зоны создаются с целью создания дополнительного уровня защиты¹⁴ объекта. Таким образом, участки, не обладающие ВУЦ, могут входить и в состав территории объекта всемирного наследия, и в состав буферной зоны.

Декларируемые в приведенных положениях Руководства цели создания буферных зон также недостаточны. На это, в частности, обращалось внимание в материалах Международной экспертной встречи по тематике буферных зон объектов всемирного наследия в Давосе в 2008 г. В программном заявлении Международного союза по охране природы (далее — МСОП) по итогам встречи указывалось, что целями создания буферных зон могут быть регулирование масштабов и мест размещения туристской инфраструктуры; поддержка устойчивого использования и получение выгод для местных сообществ; обеспечение связи охраняемой территории с ее более широким окружением¹⁵.

Известную долю неопределенности придает и несамостоятельный характер большинства положений Конвенции и производных от нее документов. Число природоохранных запретов прямого действия чрезвычайно мало и сводится к двум категоричным позициям Комитета, которые он транслирует государствам в своих решениях с использованием формулы «несовместимость со статусом объекта всемирного наследия». Первая запрещает разработку новых месторождений полезных ископаемых¹⁶, а вторая — строительство крупных плотин гидроэлектростанций в границах объектах всемирного

¹³ Как будет показано далее, эта характеристика не должна пониматься буквально, поскольку на некоторых объектах буферные зоны находятся внутри объекта.

¹⁴ Руководство не проводит строго различия между понятиями «охрана» и «защита», свойственного российской юриспруденции.

¹⁵ World Heritage and Buffer Zones. International Expert Meeting on World Heritage and Buffer Zones. Davos, Switzerland. 11–14 March 2008. P. 51. URL: <https://whc.unesco.org/en/series/25/> (дата обращения: 15.11.2024 г.).

¹⁶ Это ограничение проистекает из добровольного самоограничения членом Совета по горному делу и металлам, принятого в 2003 г.; это обязательство неосуществления деятельности (англ. «no-go» commitment). См.: Affolder N. A. The Private Life of Environmental Treaties // The American Journal of International Law. 2009. Vol. 103. No. 3. P. 515.

наследия¹⁷. Какие-либо категоричные или рекомендательные позиции Комитета в отношении экономической деятельности в границах буферных зон ОВПН не выработаны, что препятствует реализации данного режима на практике.

Буферные зоны объектов всемирного природного наследия в зарубежной практике

Скупость общего международно-правового регулирования режима буферных зон обуславливает важность анализа практики его реализации на отдельных ОВПН, прежде всего в целях выявления общих закономерностей их функционирования.

В первые десятилетия после вступления в силу Конвенции еще не были выработаны строгие и детализированные требования к составу номинаций и их оценке, в связи с чем решения Комитета

и материалы оценки номинаций для многих объектов были чрезвычайно лаконичными¹⁸.

Анализ доступных материалов на сайте Центра всемирного наследия (далее — Центр) показывает, что характеристики буферных зон весьма разнятся в части:

1) *протяженности*: одними из самых протяженных являются зоны серийного объекта «Архипелаг Ревилья-Хихедо», составляющие 14 186 420 га¹⁹. Самая маленькая в абсолютном исчислении — буферная зона Карьера Мессель (22,5 га)²⁰;

2) *площади*: площадь буферной зоны Архипелага Ревилья-Хихедо в 22 раза больше площади объекта, а площадь ОВПН «Охотничий резерват “Селус”» в 238 раз больше его буферной зоны²¹;

3) *пространственной конфигурации*: классический вариант полного окружения объекта относительно непротяженной по ширине буферной зоной — «Гора Этна»²². Буферная зона

¹⁷ Появление этого запрета прошло обратный путь: планомерное накопление решений Комитета по этим вопросам привело к его признанию компаниями — мировыми лидерами в области гидроэнергетики в Декларации Сан-Хосе об устойчивой гидроэнергетике, принятой в 2021 г. на Всемирном конгрессе по гидроэнергетике (URL: <https://www.hydropower.org/publications/deklaraciya-san-hose-ob-ustoychivoy-gidroenergetike> (дата обращения: 15.11.2024)). Правовая природа такого рода запретов иная, чем у норм «строного» международного права и тем более национального законодательства. Будучи встроенными в сложную систему юрико-политических отношений, они реализуются через более тонкие механизмы. Практике охраны всемирного наследия известны отступления от них как государств — участников Конвенции, так и самого Комитета. Например, в 2008 г. Комитет санкционировал изменение границ объекта всемирного наследия «Охотничий резерват “Селус”» в Танзании в целях разработки уранового месторождения, а затем, уже в 2020-х гг., Правительство Танзании возвело ГЭС в ущелье Стиглера, нарушив целостность ОВПН. См.: Dye B. J. Dam building by the illiberal modernisers: ideological drivers for Rwanda and Tanzania’s megawatt mission // Critical African Studies. 2022. Vol. 14. No. 3. P. 243.

¹⁸ Например, решение II сессии Комитета, состоявшейся в 1978 г., содержит лишь перечисление объектов природного наследия, вносимых в Список, без какого-либо описания их охраняемых атрибутов, а оценка МСОП материалов номинации занимает только половину листа А4 (см.: Galapagos Islands, Ecuador // URL: <https://whc.unesco.org/document/151492> (дата обращения: 15.11.2024)).

¹⁹ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Archipiélago de Revillagigedo (Mexico). ID No. 1510. P. 84 // URL: <https://whc.unesco.org/document/152835> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁰ Сам объект также является одним из самых небольших по площади — 42 га. См.: World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Messel Pit Fossil Site (Germany). ID No. 720. P. 125 // URL: <https://whc.unesco.org/document/154103> (дата обращения: 15.11.2024).

²¹ См.: World Heritage Minor Boundary Modification Proposal — IUCN Technical Evaluation. Selous Game Reserve (Tanzania). ID No. 199. P. 167 // URL: <https://whc.unesco.org/en/list/199/documents/> (дата обращения: 15.11.2024).

²² См.: Nomination of Mount Etna for Inscription on the World Heritage List UNESCO. Areas 1:50.000 Scale // URL: <https://whc.unesco.org/document/123804> (дата обращения: 15.11.2024).

пейзажной достопримечательной зоны «Цзючжайгоу» в Китае расположена только у западной и северо-западной границ объекта²³, а на канадском объекте Мистейкен Пойнт ее ширина составляет всего 30 м и она простирается вдоль береговой части объекта²⁴;

4) *конфигурации буферной зоны, поглощенной объектом всемирного наследия*: в Охотничьем резервате «Селус» объект окружает буферную зону со всех сторон²⁵. Практически полностью буферная зона поглощается и территорией ОВПН «Архипелаг Сокотра» в Йемене²⁶;

5) *социально-демографических характеристик*: в буферных зонах ОВПН «Комплекс В-Арли-Пенджари» расположено 350 деревень с населением 900 000 человек²⁷. В пределах буферных зон ОВПН «Гетбол, приливно-отливные равнины в Корее» проживает 42 289 человек²⁸;

6) *функциональной направленности*: они могут устанавливаться для обеспечения миграционных коридоров²⁹ и поглощения естественной эрозии побережья³⁰. В Национальном парке Горы Бале (Эфиопия) буферная зона создана для предотвращения выпаса скота³¹, в таджикском

ОВПН «Тугайные леса заповедника Тигровая Балка» — для снижения воздействия сельскохозяйственных угодий³². Южная буферная зона ОВПН «Намибское песчаное море» создана в целях развития туризма³³.

Буферные зоны объектов всемирного природного наследия в России

Практика использования режимов буферных зон ОВПН в России складывалась по-разному. В России расположено 11 ОВПН. По данным, представленным на сайте Центра, буферные зоны созданы в пяти ОВПН. Существование режима буферной зоны ОВПН связано с результатами международно-правовой процедуры ее утверждения, которые должны принимать форму решения Комитета при наличии заключения консультативного органа.

Анализ имеющихся в публичном доступе документов не позволяет прийти к однозначному выводу о принятии такого решения в отношении ОВПН «Природный комплекс заповед-

²³ Jiuzhaigou Valley Scenic and Historic Interest Area // URL: <https://whc.unesco.org/document/127723> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁴ Mistaken Point Nominated Property, Appendix 1, Map 1 of 3 // URL: <https://whc.unesco.org/document/141594> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁵ Selous Game Reserve — World Heritage Property // URL: <https://whc.unesco.org/document/119672> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁶ Boundaries of the nominated property and buffer zone // URL: <https://whc.unesco.org/document/101027> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁷ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. W-Arly-Pendjari Complex (Benin / Burkina Faso). ID No. 749 Bis. P. 11 // URL: <https://whc.unesco.org/document/159773> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁸ Getbol, Korean Tidal Flat. For Inscription on the World Heritage List. P. 213 // URL: <https://whc.unesco.org/document/172303> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁹ Например, в ОВПН «Лесные резерваты юго-восточного атлантического побережья» (World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Atlantic Forest (South-East) Brazil. P. 22 // URL: <https://whc.unesco.org/document/154531> (дата обращения: 15.11.2024)).

³⁰ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Mistaken Point (Canada). ID No. 1497. P. 58 // URL: <https://whc.unesco.org/document/152802> (дата обращения: 15.11.2024).

³¹ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Bale Mountains National Park (Ethiopia). ID No. 111Rev. P. 128–129 // URL: <https://whc.unesco.org/document/205648> (дата обращения: 15.11.2024).

³² World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Tugay Forests of the Tigrovaya Balka Nature Reserve (Tajikistan). ID No. 1685.

³³ Namib Sand Sea World Heritage Nomination. P. 738 // URL: <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1430.pdf> (дата обращения: 15.11.2024).

ника «Остров Врангеля»». В информационной карточке на сайте Центра указывается площадь буферной зоны этого объекта — 3 745 300 га³⁴. Однако решений Комитета о ее утверждении обнаружить не удалось. В 2017 г. реагирующая мониторинговая миссия Центра и МСОП указывает, что национальный режим охранной зоны заповедника «не зарегистрирован официально в Центре как буферная зона объекта», и рекомендует утвердить ее в качестве таковой³⁵.

С момента включения в Список ОВПН «Центральный Сихотэ-Алинь» в 2001 г. вопрос о создании и расширении его буферной зоны поднимался неоднократно. В оценке материалов номинационного досье о расширении территории объекта за счет включения в него Национального парка Бикин МСОП отмечает критически важный характер буферных зон ОВПН для серийных объектов, поскольку они обеспечивают экологическую связанность и эффективное управление частями объекта³⁶. Несмотря на отрицательную оценку Международным союзом охраны природы предлагаемого расширения объекта, Комитет утвердил изменения, отметив необходимость утверждения новых параметров буферной зоны³⁷. В последующих решениях Комитет указывал на необходимость создания буферных зон объекта через процедуру незначительного изменения границ³⁸.

Немногочисленные решения Комитета в отношении ОВПН «Центральный Сихотэ-Алинь» также не позволяют утверждать о принятии им

решения о создании именно буферной зоны объекта всемирного наследия, несмотря на то, что на сайте Центра указана площадь буферной зоны (129 509 га)³⁹.

На объекте «Плато Путорана» такая зона создана в 2010 г. одновременно с внесением объекта в Список, ее площадь сопоставима с размером самого объекта и составляет 1 773 300 га. Оценивая материалы номинации, МСОП указал на важность устойчивого традиционного скотоводства и природопользования, которые можно развивать в буферной зоне объекта⁴⁰.

Заслуживает внимания и позиция МСОП, выраженная в материалах оценки номинации объекта «Девственные леса Коми» в 1995 г. Консультативный орган отметил наличие «пустот, дыр» (англ. holes) в номинируемой территории объекта, которые необходимо наделить хотя бы статусом буферных зон⁴¹. Несмотря на то что буферная зона для объекта не была сформирована, приведенная позиция МСОП свидетельствует о еще одной функции буферных зон — обеспечения гармонизации международно-правового режима охраны уникальных природных объектов в соответствии с Конвенцией, которая может иметь значение при установлении буферной зоны ОВПН «Озеро Байкал».

Для серийного объекта «Вулканы Камчатки» буферная зона ОВПН не установлена, но такая рекомендация содержится в отчете миссии, посетившей объект в 2019 г., отметившей, что бу-

³⁴ Natural System of Wrangel Island Reserve // URL: <https://whc.unesco.org/en/list/1023> (дата обращения: 15.11.2024).

³⁵ World Heritage Centre — IUCN Reactive Monitoring mission to the World Heritage property «Natural System of Wrangel Island Reserve» (Russian Federation). P. 17 // URL: <https://whc.unesco.org/document/165339> (дата обращения: 15.11.2024).

³⁶ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. Bikin River Valley (Russian Federation). ID No. 766Bis. P. 56 // URL: <https://whc.unesco.org/document/168753> (дата обращения: 15.11.2024).

³⁷ Decision 42 COM 8B.9 Central Sikhote-Alin (Russian Federation) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7122> (дата обращения: 15.11.2024).

³⁸ См.: Decision 45 COM 7B.94 Central Sikhote-Alin (Russian Federation) (No. 766bis).

³⁹ Central Sikhote-Alin. URL: <https://whc.unesco.org/en/list/766/> (дата обращения: 15.11.2024).

⁴⁰ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. The Putorana Plateau (Russian Federation). ID No. 1234rev // URL: <https://whc.unesco.org/document/152122> (дата обращения: 15.11.2024).

⁴¹ World Heritage Nomination — IUCN Technical Evaluation. The Virgin Komi Forests (Russian Federation). P. 40 // URL: <https://whc.unesco.org/document/154096> (дата обращения: 15.11.2024).

ферные зоны являются важным инструментом обеспечения необходимой охраны объекта⁴².

Такая же рекомендация была высказана и экспертами миссии, посетившей ОВПН «Западный Кавказ». Эксперты сформулировали необходимость создания буферных зон, указав на положения Руководства, которые определяют международно-правовой режим данного института⁴³.

Буферная зона ОВПН «Озеро Байкал»

Вопрос об определении границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» возник еще в начале 1990-х гг. при подготовке материалов номинации. Определенные сложности с решением вопроса о границах объекта вызывает качество картографического материала, в связи с чем миссия, посетившая Байкал в 2023 г., рекомендовала осуществить так называемое ретроспективное уточнение границ объекта. Следует отметить, что границы объекта всемирного наследия являются установленными и соответствуют границам центральной экологической зоны Байкальской природной территории

за исключением территорий пяти населенных пунктов (Слюдянка, Култук, Бабушкин, Северобайкальск, Байкальск), что подтверждено решением Комитета 31 COM 7B.31⁴⁴. Зона атмосферного влияния и буферная зона⁴⁵ Байкальской природной территории не входят в состав ОВПН «Озеро Байкал», однако подпадают под понятие «более широкое окружение» (англ. a wider setting), используемое в Руководстве.

Вопрос о создании буферной зоны ОВПН «Озеро Байкал» был впервые поднят в отчете миссии, посетившей объект в 2023 г. Эксперты рекомендовали формализовать буферную зону в соответствии с требованиями Конвенции в основном тексте отчета⁴⁶ и в 11-й рекомендации⁴⁷. При этом каких-либо рекомендаций о конфигурации и размере таких зон отчет не содержит, за исключением утверждения, что буферная зона уже создана в соответствии с национальным законодательством⁴⁸.

Определение территорий, которые могут быть представлены для утверждения Комитету в качестве буферных зон, должно основываться как минимум на двух соображениях. Во-первых, такие территории должны выполнять какую-ли-

⁴² Joint UNESCO World Heritage Centre — IUCN Reactive Monitoring Mission to the World Heritage Property «Volcanoes of Kamchatka» — Russian Federation 8–14 August 2019. P. 8 // URL: <https://whc.unesco.org/document/183777> (дата обращения: 15.11.2024).

⁴³ Reactive Monitoring Mission to the Western Caucasus World Heritage Site, Russia, from 18 to 25 April 2008. P. 18–19 // URL: <https://whc.unesco.org/document/100686> (дата обращения: 15.11.2024). На момент проведения настоящего исследования буферная зона объекта не создана.

⁴⁴ Decision 31 COM 7B.31 Lake Baikal (Russian Federation) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1412> (дата обращения: 15.11.2024).

⁴⁵ Во избежание терминологической путаницы вновь обратим внимание на необходимость различать национальный и международно-правовой режимы буферных зон. Буферная зона Байкальской природной территории — сугубо внутригосударственное явление, созданное в соответствии с Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Буферная зона озера Байкал как объекта всемирного наследия не создавалась.

⁴⁶ Report on the joint UNESCO World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission to Lake Baikal World Heritage Property, Russian Federation, from 12 to 16 December 2023. P. 67 // URL: <https://whc.unesco.org/document/207572> (дата обращения: 15.08.2024).

В этом месте отчета одновременно указывается на пункты 103–107 Руководства, определяющие режим буферных зон.

⁴⁷ Report on the joint UNESCO World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission to Lake Baikal World Heritage Property, Russian Federation, from 12 to 16 December 2023. P. 11, 75.

⁴⁸ Report on the joint UNESCO World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission to Lake Baikal World Heritage Property, Russian Federation, from 12 to 16 December 2023. P. 67.

бо медирующую функцию. Во-вторых, необходимо принимать во внимание незаполнимый характер документов системы охраны всемирного наследия, в связи с чем на территориях, определенных в качестве буферных зон ОВПН, подлежит установлению специальный национальный режим охраны.

С учетом сказанного существует три основных варианта формализации буферной зоны ОВПН «Озеро Байкал»:

1) *придание международно-правового статуса буферной зоне и зоне атмосферного влияния Байкальской природной территории.* Зона атмосферного влияния расположена в западном и северо-западном направлении от акватории Байкала. Ее функциональное значение обусловлено необходимостью контроля за выбросами в атмосферу объектами, расположенными в Иркутской области.

Буферная зона Байкальской природной территории определена пунктом 2 ст. 2 Федерального закона «Об охране озера Байкал» как территория за пределами центральной экологической зоны, включающая в себя водосборную площадь озера Байкал в пределах территории Российской Федерации. Эта зона охватывает 75 % территории Республики Бурятия, 25 % территории Забайкальского края⁴⁹.

Правовой режим указанных территорий сформирован на настоящий момент весьма скромно и выражается в основном в установленных нормативах предельно допустимых воздействий на экосистему Байкала⁵⁰.

Рассматриваемый вариант приведет к необходимости создания специального детализированного режима двух экологических зон Байкальской природной территории, урегулированных крайне фрагментарно на настоящий момент.

Равным образом совмещение границ буферной зоны ОВПН с этими зонами позволит обеспечить стабильность границ и территориального состава Байкальской природной территории;

2) *создание буферной зоны ОВПН «Озеро Байкал» путем ее совмещения с водоохранной зоной озера.* Современные границы водоохранной зоны утверждены в 2018 г.⁵¹, а ее режим сформирован прежде всего положениями ВК РФ⁵². Функциональное соответствие водоохранной зоны режиму буферной зоны ОВПН не вызывает сомнений, и признание ее таковой способно обеспечить стабильность ее границ. В случае избрания данного варианта определения буферной зоны возможен предварительный пересмотр таких границ с учетом мнения ведущих научных организаций СО РАН. Очевидно, что логичным следствием такого подхода будет и признание буферной зоной ОВПН «Озеро Байкал» его рыбохозяйственной заповедной зоны, поскольку биоразнообразие озера является одной из составляющих ВУЦ, подтвержденной Комитетом;

3) *признание буферной зоной ОВПН «Озеро Байкал» территорий пяти населенных пунктов, изъятых из его состава при включении объекта в Список в 1996 г.* Как было показано, Комитет поддерживает создание буферных зон внутри территории объекта, в том числе и в целях гармонизации правовых режимов охраны.

Описанные варианты могут сочетаться или представлять этапы процесса планомерного расширения буферной зоны озера по мере детализации режимов правовой охраны соответствующих территорий.

Проведенное исследование показывает значительный потенциал использования режима буферной зоны ОВПН при решении природоохранных задач.

⁴⁹ Maysyuk E. Energy Sector of the Baikal Natural Territory in Terms of Impact Assessment on the Ecosystem of Lake Baikal // International Scientific Journal «Industry 4.0». 2019. No. 5. P. 230.

⁵⁰ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // Официальный портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru. 18.10.2022. № 0001202210180004.

⁵¹ Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р «О внесении изменений в приложение к распоряжению Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р» // СЗ РФ. 2018. № 14. Ст. 2015.

⁵² Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Affolder N. A.* The Private Life of Environmental Treaties // *The American Journal of International Law*. — 2009. — Vol. 103. — No. 3. — P. 510–525.
2. *DeBoer W.* Buffer Zones in the Cultural Ecology of Aboriginal Amazonia: An Ethnohistorical Approach // *American Antiquity*. — 1981. — Vol. 46. — No. 2. — P. 364–377.
3. *Dye B. J.* Dam building by the illiberal modernisers: ideological drivers for Rwanda and Tanzania's megawatt mission // *Critical African Studies*. — 2022. — Vol. 14. — No. 3. — P. 231–249.
4. *Heinen J. T., Mehta J. N.* Emerging Issues in Legal and Procedural Aspects of Buffer Zone Management with Case Studies from Nepal // *The Journal of Environment & Development*. — 2000. — Vol. 9. — No. 1. — P. 45–67.
5. *Katz E.* Between Here and There: Buffer Zones in International Law // *University of Chicago Law*. — 2017. — Vol. 84. — No. 3. — P. 1379–1423.
6. *Köck G., Arnberger A.* The Austrian Biosphere Reserves in the light of changing MAB strategies // *Management and Policy Issues*. — 2017. — Vol. 9. — P. 85–92.
7. *Maysyuk E.* Energy Sector of the Baikal Natural Territory in Terms of Impact Assessment on the Ecosystem of Lake Baikal // *International Scientific Journal «Industry 4.0»*. — 2019. — No. 5. — P. 228–231.
8. *Mumcu C., Fried G., Liu D.* Buffer Zone: Policies, Procedures, and Reality // *Journal of Legal Aspects of Sport*. — 2019. — Vol. 29. — No. 1. — P. 86–101.
9. *Price M. F.* People in biosphere reserves: An evolving concept // *Society & Natural Resources: An International Journal*. — 1996. — Vol. 9. — No. 6. — P. 645–654.
10. *Robinson M., Maglaras L., Jones K., Janicke H.* Protecting Civilians from Cyber Warfare with Cyber Buffer Zones // *International Journal of Smart Security Technologies*. — 2019. — Vol. 6. — No. 1. — P. 31–48.
11. *Shafer C.* US National Park Buffer Zones: Historical, Scientific, Social, and Legal Aspects // *Environmental Management*. — 1999. — Vol. 23. — No. 1. — P. 49–73.
12. *Shelford V.* Nature Sanctuaries — A Means of Saving Natural Biotic Communities // *Science*. — 1933. — Vol. 77. — No. 1994. — P. 281–282.

Материал поступил в редакцию 19 ноября 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Affolder N. A.* The Private Life of Environmental Treaties // *The American Journal of International Law*. — 2009. — Vol. 103. — No. 3. — P. 510–525.
2. *DeBoer W.* Buffer Zones in the Cultural Ecology of Aboriginal Amazonia: An Ethnohistorical Approach // *American Antiquity*. — 1981. — Vol. 46. — No. 2. — P. 364–377.
3. *Dye B. J.* Dam building by the illiberal modernisers: ideological drivers for Rwanda and Tanzania's megawatt mission // *Critical African Studies*. — 2022. — Vol. 14. — No. 3. — P. 231–249.
4. *Heinen J. T., Mehta J. N.* Emerging Issues in Legal and Procedural Aspects of Buffer Zone Management with Case Studies from Nepal // *The Journal of Environment & Development*. — 2000. — Vol. 9. — No. 1. — P. 45–67.
5. *Katz E.* Between Here and There: Buffer Zones in International Law // *University of Chicago Law*. — 2017. — Vol. 84. — No. 3. — P. 1379–1423.
6. *Köck G., Arnberger A.* The Austrian Biosphere Reserves in the light of changing MAB strategies // *Management and Policy Issues*. — 2017. — Vol. 9. — P. 85–92.
7. *Maysyuk E.* Energy Sector of the Baikal Natural Territory in Terms of Impact Assessment on the Ecosystem of Lake Baikal // *International Scientific Journal «Industry 4.0»*. — 2019. — No. 5. — P. 228–231.

8. Mumcu C., Fried G., Liu D. Buffer Zone: Policies, Procedures, and Reality // Journal of Legal Aspects of Sport. — 2019. — Vol. 29. — No. 1. — P. 86–101.
9. Price M. F. People in biosphere reserves: An evolving concept // Society & Natural Resources: An International Journal. — 1996. — Vol. 9. — No. 6. — P. 645–654.
10. Robinson M., Maglaras L., Jones K., Janicke H. Protecting Civilians from Cyber Warfare with Cyber Buffer Zones // International Journal of Smart Security Technologies. — 2019. — Vol. 6. — No. 1. — P. 31–48.
11. Shafer C. US National Park Buffer Zones: Historical, Scientific, Social, and Legal Aspects // Environmental Management. — 1999. — Vol. 23. — No. 1. — P. 49–73.
12. Shelford V. Nature Sanctuaries — A Means of Saving Natural Biotic Communities // Science. — 1933. — Vol. 77. — No. 1994. — P. 281–282.