

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ОЗЕРА БАЙКАЛ КАК ВОДНОГО ОБЪЕКТА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

### ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ОБЪЕКТ БОЛОХ БАЙГАЛЬ НУУРЫН СТАТУСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНЦЛОГ

#### INTERNATIONAL LEGAL RESOURCE OF BAIKAL LAKE, ITS' SPECIALTY OF LEGAL REGULATIONS

**ХЫШИКТУЕВ О.В.**

Профессор БГУ, заслуженный юрист РФ (БГУ, г. Улан-Удэ, Россия)

**О.В.ХЫШИКТУЕВ**

Буриадын Улсын их сургуулийн профессор, ОХУ-ын гавьяат хуульч

**КНҮСНІКТУЕВ О.У.**

Professor, Buryat State University, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Аннотация:** В работе поднимаются актуальные проблемы, посвященные анализу состояния и эффективности правового регулирования статуса озера Байкал как водного объекта в международном праве на основе комплексного теоретического изучения правовых норм, регулирующих правоотношения в рассматриваемой сфере, а также результатов правоприменительной практики.

**Товч агуулга:** Энэ өгүүлэлд Байгаль нуурын статусын эрх зүйн зохицуулалтад тулгамдаж буй асуудлыг олон улсын эрх зүйн холбогдох салбарын хэм хэмжээ, хууль зүйн практикт тулгуурланолын үүднээс иж бүрэн судалж, үр нөлөөг нь дээшлүүлэх чиглэлээр судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлсэн болно.

**Abstract:** The paper shows actual problems of the status and effectiveness of legal regulation of the status of Lake Baikal as water object in international law on the basis of complex theoretical study of legal norms regulating relations in this sphere, as well as the results of law enforcement.

**Ключевые слова:** Байкал, защита, российское законодательство, международное право, водное соглашение, Селенга

**Түлхүүр үгс:** Байгаль, хамгаалал, Орос улсын хууль тогтоомж, олон улсын эрх зүй, усан сангийн /олон улсын тэнгисийн эрх зүй дэх/ хэлэлцээр, Сэлэнгэ мөрөн

**Key words:** Baikal, protection, Russian legislation, international law, water agreement, Selenga

В настоящее время все более актуальным становится вопрос о правовом регулировании статуса озера Байкал как водного объекта в международном праве,

так как увеличение антропогенного воздействия на Байкальскую природную территорию в последнее десятилетие привело к ухудшению состояния уникальной экологической системы озера Байкал. Вместе с тем, современное состояние правового регулирования статуса озера Байкал не создает единого правового поля, обеспечивающего выполнение международных обязательств Российской Федерации путем реализации Федерального закона «Об охране озера Байкал», что требует принятия неотложных мер на законодательном уровне.

Современное Международное водное право характеризует собой начало новой ступени в международных водных отношениях – переход от двухсторонних к многосторонним водным соглашениям по бассейновому признаку с тенденцией постепенного охвата целых континентов, а также принятие государствами национальных законов, направленных на охрану и рациональное использование водных объектов.

В настоящее время действует целый ряд нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы об охране окружающей среды, которые могут и должны применяться в целях сохранения экосистемы озера Байкал. К ним относятся: Конституция Российской Федерации, Федеральное законодательство и акты Правительства Российской Федерации.

Основным документом, определяющим правовые основы охраны озера Байкал, является Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»[1], который установил, что правовое регулирование в области охраны озера Байкал осуществляется указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В случае если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены федеральными законами, применяются правила международного договора.

Кроме того, комплексное регулирование проблем природопользования осуществляется целым рядом законодательных актов, таких как: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[2]. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[3] является базовым, основным законом, регулирующим отношения в области охраны природы.

Следует также отметить, что регулирование отношений собственности на Байкальскую природной территории осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации[4], отношения, складывающиеся в процессе судоходства на озере Байкал - Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации[5].

В развитие Федерального закона «Об охране озера Байкал» Правительством Российской Федерации подготовлен ряд постановлений. Наиболее важным из них является Постановление Правительства от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»[6]. Этот перечень достаточно широкий и включает многие виды деятельности, в том числе запрет на производство целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них без использования бессточных систем водопользования на производственные нужды, в то же время в соответствии с Законом центральная экологическая зона включает само озеро

Байкал, его острова, прилегающую к озеру водоохранную зону и особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру.

Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 29 августа 2006 г. № 1205-р[7] приняло предложение Министерства природных ресурсов (далее - МПР) России, согласованное с Министерством экономического развития России, Министерством финансов России, Министерством регионального развития России и другими заинтересованными органами исполнительной власти, об определении межведомственной комиссии координационным органом для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в области охраны озера Байкал; поручило МПР России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием Правительства Республики Бурятия, администраций Иркутской области и Забайкальского края, а также Усть-Ордынского Бурятского автономного округа образовать в установленном порядке в трех месячный срок межведомственную комиссию.

28 декабря 2013 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации N 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые разрешили многие нерешенные вопросы по особому статусу Байкала и прилегающих к нему территорий[8].

На международном уровне одним из недостатков является несоблюдение принципа территориальной целостности бассейна озера Байкал: нет договоренности с Монголией относительно качества и контроля качества вод реки Селенги. На Байкальской природной территории река Селенга - самый крупный приток озера Байкал, является трансграничной и берет свое начало на территории Монголии.

При этом к трансграничным относятся любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя и более государствами или расположены на таких границах. В тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, их пределы ограничиваются прямой, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их устье. Такое определение трансграничных вод дается в Конвенции ООН по охране и использованию трансграничных водотоков международных озер 1992 г.[9, С.4] Трансграничные воды рек принадлежат территориям приграничных государств и составляют часть этих территорий.

Река Селенга как феномен российско-монгольского трансграничья, транснационального взаимного сотрудничества между двумя соседствующими государствами может иметь системообразующую роль[10]. В Монголии и Бурятии река является главной и самой крупной водной артерией и в ее бассейне расположены наиболее важные и крупные населенные пункты, основные объекты важнейших отраслей экономики. В сфере обмена ресурсами и информацией ведущая роль может принадлежать туристско-рекреационной деятельности на межгосударственном уровне. Стартовым условием для развертывания такой деятельности является выявление возможностей трансграничного сотрудничества.

В настоящее время следует констатировать низкий уровень правового регулирования в сфере трансграничного сотрудничества между Монголией и Россией по обеспечению экологической безопасности реки Селенга. Заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством

Монголии по охране и использованию трансграничных вод, которое было подписано в г. Улан-Баторе 11 февраля 1995 г. Конкретный режим охраны качественного состояния вод реки Селенги, как трансграничного объекта он не устанавливает.

Однако, с учетом всех факторов как экологического, так экономического характера, в том числе в сфере туристско-рекреационной деятельности, необходима разработка специального двустороннего соглашения об обеспечении экологической безопасности бассейна реки Селенги между Монголией и Российской Федерацией, а также принятия государствами внутринациональных нормативно-правовых актов.

Из-за нечеткого определения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут возникнуть и возникают споры о компетенции тех или иных государственных органов, а также о распределении бремени расходов на проведение мероприятий, направленных на охрану экосистемы озера Байкал. Представляется, что практика, при которой в законодательстве закрепляется практически единый перечень мер, направленных на защиту тех или иных природных объектов, не в полной мере отражает их специфику, в результате чего эффективность государственного регулирования снижается. И не менее важным остается то, что ни один из нормативных документов не содержит прямого запрета на сброс промышленных сточных вод в озеро Байкал.

Нельзя не согласиться с И.В. Хамнаевым, который, в целях обеспечения эффективного рационального использования и охраны озера Байкал предлагает [11, С. 124.]:

- закрепить перечень полномочий и предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны и природопользования экосистемы озера Байкал и системы природопользования всего бассейна;
- установить положения, регулирующие особый порядок использования водных объектов, являющихся международным достоянием. Такой порядок должен предусматривать установление более жестких мер по ограничению пользования, нормирования и охраны;
- разработать в рамках Межведомственной комиссии по охране озера Байкал концепцию развития законодательства, как на федеральном, так и на региональном уровнях, включающую: теоретические основы правовой охраны и устойчивого развития Байкальской природной территории, выработку единой терминологии и понятийного аппарата; оценку существующей нормативной правовой базы; формирование перечня законодательных и иных нормативных правовых актов; разработку концепций отдельных законодательных актов.

В настоящее время назрела необходимость разработать специальное двустороннее соглашение об обеспечении экологической безопасности бассейна реки Селенги между Монголией и Российской Федерацией, а также принятие государствами внутринациональных нормативно-правовых актов.

Исследуемая проблема обусловлена определенными изменениями, происходящими в содержании и способе реализации экологической функции российского государства, проявляющейся в переходе к новому типу экологической политики государства и оценке возможностей правовой охраны озера Байкал

в меняющихся реалиях в политической, экономической и экологической средах общества. Однако качество и разнообразие естественно-научных, природоресурсных, экологических исследований до сих пор было не адекватно такому же качеству юридических работ. Более того, серьезных проработок законодательной, правовой базы, механизма принятия решений, охватывающих всю экосистему озера Байкал, до сих пор нет[12, С. 22].

Охрана участков всемирного природного наследия осуществляется различными способами в зарубежных странах и России. В действующем российском законодательстве ничего не говорится о способах и мерах по охране участков и объектов мирового природного наследия ЮНЕСКО, что говорит о незавершенности правового регулирования, проблем в заповедном деле России. К большому сожалению, в ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» нет ни одного слова о мировом природном наследии.

Рассматривая озеро Байкал, как объект международно-правового регулирования, можно прийти к выводу, что в целом сформирована рамочная модель правового регулирования охраны Байкальской природной территории. С различной степенью эффективности действуют как специальный закон «Об охране озера Байкал», так и другие отраслевые федеральные законы. Однако, современное состояние правового регулирования статуса озера Байкал не создает единого правового поля, обеспечивающего выполнение международных обязательств Российской Федерации путем реализации Федерального Закона «Об охране озера Байкал».

При разработке законодательства в области определения правового статуса озера Байкал, обеспечения его экологической безопасности необходимо, учитывая международные принципы, обратить внимание и на опыт правового регулирования водных объектов в других государствах, что даст возможность, принимая во внимание отрицательные и положительные моменты, выработать собственный подход к разрешению существующих пробелов в правовом регулировании статуса озера Байкал в России.

Список литературы

1. Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о совершенствовании правового регулирования охраны озера Байкал»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 апреля 2006 г. // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
2. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I от 30 ноября 1995 № 51-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
5. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
6. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

7. Об определении межведомственной комиссии координационным органом для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в области охраны озера Байкал: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 августа 2006 г. № 1205-р // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
8. Об охране озера Байкал: Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.12.2013)// Доступ из СПС «Консультант Плюс».
9. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10.
10. Шойдонова Г.Г. Бассейн реки Селенги как феномен российско-монгольского [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ros-nedvigimost.ru/publikaciya-polnaya/245> (13 декаб. 2010).
11. Хамнаев И.В. Современное состояние правового регулирования и тенденции совершенствования законодательства по охране озера Байкал // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2 (7).
12. Хамнаев И.В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал: автореф. дис. ... канд. юр. наук. - М., 2008.