

УДК 502.7 (571.5)

И. И. МАКСИМОВА

Научный совет СО РАН по проблемам озера Байкал, г. Новосибирск

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СТАТУСА ОБЪЕКТА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ
ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ ОЗЕРА БАЙКАЛ**

Рассмотрены значение статуса объектов Всемирного природного наследия, позиция Российского государства по вопросам соблюдения норм Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия, взаимоотношения власти и гражданского общества по данным проблемам. Предложен ряд правовых и организационных мер по сохранению объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО в России.

Ключевые слова: Конвенция, природное наследие, оз. Байкал, статус, экологическая экспертиза.

This paper is concerned with the implications of the status of world natural heritage sites, the position of the Russian state on the issues related to observance of the provisions of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, and the authorities–civil society relationships on these problems. A number of legal and organizational measures for the conservation of the UNESCO world heritage sites in Russia are suggested.

Keywords: Convention, natural heritage, Lake Baikal, status, ecological examination.

**СТАТУС И ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ КОНВЕНЦИИ
ОБ ОХРАНЕ ВСЕМИРНОГО КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО
НАСЛЕДИЯ В РОССИИ**

Озеро Байкал получило статус объекта Всемирного природного наследия в декабре 1996 г. и, таким образом, является объектом международного права. В соответствии с международным [1] и российским [2] законодательством международный договор имеет приоритет перед внутренним правом [3]. Согласно ст. 4 Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия [4], «каждое государство... признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него». Присоединяясь к Конвенции, государство подтверждает, что объекты Всемирного наследия представляют собой всеобщую ценность, и заявляет о готовности к международному сотрудничеству для их сохранения.

Всего в Списке Всемирного природного наследия около 200 объектов. В настоящее время статус территорий Всемирного природного наследия в России имеют: «Девственные леса Коми», «Озеро Байкал», «Вулканы Камчатки», «Золотые горы Алтая», «Западный Кавказ», «Куршская коса» (по культурным критериям), «Центральный Сихотэ-Алинь», «Убсунурская котловина», природный комплекс заповедника «Остров Врангеля», «Плато Путорана», природный парк «Ленские столбы». Последний объект был включен в Список на 36-й сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО, прошедшей в Санкт-Петербурге в июне–июле 2012 г.

Значительное число объектов Всемирного наследия в Российской Федерации, постоянные инициативы по номинации новых объектов свидетельствуют о заинтересованности государства в получении данного статуса. В то же время Россия нередко не исполняет нормы Конвенции и нарушает взятые на себя обязательства [5]. Об этом говорит число российских объектов, предложенных на 36-й сессии Комитета для внесения в Список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой, в том числе «Девственные леса Коми», «Озеро Байкал», «Вулканы Камчатки», «Золотые горы Алтая», «Западный Кавказ». Соблюдение Россией норм настоящей Конвенции постоянно становилось предметом рассмотрения на сессиях Комитета, тем не менее до настоящего времени Россия не выполнила своих обязательств по прекращению загрязнения озера отходами Байкальского ЦБК, которые она взяла на себя еще при номинировании объекта в 1996 г.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И ИНЫХ АКТОРОВ ПО ПРОБЛЕМАМ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

Инструменты государственного регулирования, позволяющие прекратить деятельность ОАО «Байкальский ЦБК», в полном объеме находятся в распоряжении Президента и Правительства РФ. Только инициирование введения конкурсного производства на предприятии, находящемся в состоянии банкротства, позволит гарантированно прекратить загрязнение Байкала комбинатом. Правовые решения также гарантируют единовременную остановку предприятия, не соблюдающего экологические нормы в течение его функционирования с 2010 г. Тем не менее именно постановление Правительства РФ [6] позволило возобновить деятельность БЦБК со сбросами сточных вод. 22 ноября 2011 г. Председателем Правительства РФ дано поручение о представлении до конца первого квартала 2012 г. предложений по модернизации и перепрофилированию БЦБК. Текст поручения [7] содержит требования о том, что после перепрофилирования на предприятии должны применяться технологии, безопасные для Байкала и прилегающих территорий; кроме того, должны быть сохранены рабочие места для сотрудников комбината и смежных производств. До настоящего времени данное поручение не выполнено.

Исследование полномочий органов государственной власти [8, 9] позволяет утверждать, что все федеральные ведомства объективно заинтересованы в прекращении современной хозяйственной деятельности БЦБК, ликвидации предприятия, санации промышленной площадки и разработке стратегических направлений развития региона, совместимых с уникальными свойствами озера. Различие позиций ведомств и высших должностных лиц государства, а также методы преодоления этих разногласий можно продемонстрировать на двух ярких примерах.

Первый — принятие решения по нефтепроводу Восточная Сибирь—Тихий океан (ВСТО), одной из ключевых позиций которого было доказательство легитимности (с точки зрения защитников проекта) прокладки трассы по берегу Байкала, основанное на неопределенности границ Центральной экологической зоны Байкальской природной территории. В течение 2005 г. Министерство природных ресурсов и экологии России осуществляло разработку и согласование проекта нормативного акта Правительства РФ по установлению границ экологических зон Байкальской природной территории, поддержанного всеми федеральными ведомствами. С начала проведения Государственной экологической экспертизы проекта ВСТО специалистам было понятно, что прокладка трассы нефтепровода по берегу Байкала в границах Центральной зоны не позволяет говорить о легитимности принятого решения. Таким образом, федеральные ведомства и подписывающие официальные документы руководители фактически участвовали в создании правовых оснований для запрета реализации продвигаемого ОАО «АК «Транснефть»» проекта трассы ВСТО. Ключевую роль в подготовке данного постановления, а также в создании условий его срочного принятия играл бывший заместитель министра природных ресурсов и экологии В. Степанков, который курировал данный вопрос, а также подписал проект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал»», устанавливающий критерий отнесения территории к Центральной экологической зоне. Данные изменения были включены в проект закона, сопровождающий принятие Водного кодекса Российской Федерации весной 2006 г., причем руководители профильных комитетов Государственной думы и правового управления аппарата Государственной думы полностью их поддержали. Законы были приняты, оформлены и направлены в Совет Федерации. Однако по инициативе «Транснефти» принятый федеральный закон был возвращен в Государственную думу для рассмотрения во втором чтении, получено согласование Минприроды и исключены нормы по критериям установления Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

Второй пример — разработка и действие приказа Минприроды России от 05.03.2010 г. № 63 «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». БЦБК в силу технологических и технических условий не способен соблюдать установленные нормы, поэтому его работа с правовых позиций незаконна. Менеджмент и собственники БЦБК, поддерживаемые Минпромторгом России, почти полгода противодействовали регистрации этого приказа в Минюсте России, тем не менее она состоялась. Здесь также прослеживается схема действий федеральных ведомств, косвенными способами пытающихся защитить свои реальные интересы. Минприроды России до настоящего времени сохраняет свою позицию в отношении данного

приказа, не позволяя вносить в него изменения. Следует заметить, что и в случае отсутствия вышеуказанных норм работа БЦБК по общероссийскому экологическому законодательству находится за пределами правового поля.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод об отсутствии возможности у федеральных ведомств осуществлять свои полномочия, о вынужденном характере согласований, которые им приходится давать по проблемам, связанным с хозяйственными проектами на Байкале, и в то же время о реальной заинтересованности в сохранении природы, заставляющей их действовать косвенными методами.

Руководители Иркутской области и муниципалитет всегда проводили двойственную политику по ключевой проблеме Байкальска: с одной стороны, заявляли о необходимости охраны Байкала и создания условий для реализации проекта особой экономической зоны, а с другой — аргументируя тем, что у области нет собственности в акционерном обществе «Байкальский ЦБК», перекладывали ответственность на федеральные власти и согласовывали все документы для продолжения функционирования предприятия со сбросами в Байкал. Однако пример бывшего губернатора Иркутской области А. Тишанина, который заявлял президенту России о необходимости переноса трассы нефтепровода ВСТО, свидетельствует о серьезном потенциале региональной власти в случае, если она готова предложить конкретные решения проблемы. Нынешний губернатор Иркутской области С. Ерощенко высказывается о необходимости закрытия предприятия и альтернативного развития города, обещая в течение года предоставить президенту экономические обоснования вариантов дальнейшего развития Байкальска.

Степень свободы федеральных ведомств и региональных органов власти минимальна. Фактически они являются заложниками принимаемых на высшем уровне решений и не имеют возможности обосновывать свою позицию перед президентом.

Общественные организации не наделены властными полномочиями, в то же время их влияние на принятие решений государственными органами и на поведение бизнес-структур нельзя недооценивать. Именно благодаря общественным организациям и средствам массовой информации высшие чиновники вынуждены были высказаться по проблеме БЦБК. В частности, на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека удалось поднять новую волну дискуссии по БЦБК, созвать Межведомственную комиссию по вопросам охраны Байкала, заставить ведомства рассматривать возможность закрытия предприятия [11, 12].

Реальными инструментами влияния научного сообщества являются возможность информирования о своей позиции в рамках совещаний с участием первых лиц государства, обращения с официальными письмами к высшим должностным лицам страны, а также открытая публикация в средствах массовой информации [13–27].

ЮНЕСКО в соответствии с Конвенцией об охране Всемирного культурного и природного наследия ежегодно рассматривает вопрос о соблюдении Россией норм настоящей Конвенции в отношении Байкала. На 34-й, 35-й и 36-й сессиях [28–30] Комитета Всемирного наследия российской сторона была официально предупреждена о возможности включения озера Байкал в Список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой уничтожения. Решения 36-й сессии, фиксирующие прямые требования к Российскому государству о закрытии БЦБК в случае, если внедрение замкнутого водоборота не будет обеспечено, уникальны в практике ЮНЕСКО [30].

Кроме того, российской стороне было предложено представить в Центр Всемирного наследия к 1 февраля 2013 г. отчет о выполнении пунктов данного решения для изучения Комитетом Всемирного наследия на 37-й сессии с целью рассмотрения и, при отсутствии значительного прогресса, включения Байкала в Список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой уничтожения.

СОХРАНЕНИЕ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ В РАМКАХ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ В РОССИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ

Ярким свидетельством влияния общества на власть стало изменение трассы нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан в 2006 г. Это пример результативных действий не только в отношении Байкала, но и в решении экологических проблем в целом, а также проблем гражданского общества. Первоначальное решение о строительстве нефтепровода по берегу Байкала было принято федеральной властью вопреки заключению Государственной экологической экспертизы. Это стало возможным в силу отсутствия прозрачности при принятии решений федеральными ведомствами. Путем ряда ма-

нипуляций принятое отрицательное решение было заменено положительным и утверждено уполномоченным федеральным органом власти.

Строительство нефтепровода в опасной близости от Байкала вызвало активный протест ученых и общественности, многотысячные демонстрации прошли не только в Иркутске, но и во многих городах России. Комитет Всемирного наследия ЮНЕСКО направил в адрес руководителей Российского государства официальное обращение¹. Активная позиция средств массовой информации позволила членам Государственной экологической экспертизы донести объективную и полную информацию до всех заинтересованных лиц. 26 апреля 2006 г. в Томске на совещании «О социально-экономическом развитии регионов Сибирского федерального округа» президентом было принято решение о переносе трассы нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан за пределы водосборной зоны Байкала, чтобы полностью исключить возможность загрязнения озера [31]. Во исполнение поручения президента России ОАО «Транснефть» уже 24 мая представило на рассмотрение администрации Иркутской области новый вариант прохождения трассы нефтепровода, аналогичный предлагаемому СО РАН с 2004 г.

Изменение трассы нефтепровода, несмотря на официальную информацию об удорожании строительства, по оценкам экономистов, позволило существенно сократить расходы. Расчеты, выполненные учеными СО РАН в 2008 г., показали, что в сравнении с вариантом, представленным на экспертизу в 2005 г., стоимость строительства нефтепровода сократится на 390 млн дол. [10]. Однако возможность получения экспертами достоверной информации, представляемой на экспертизу, привела к фактической ликвидации Государственной экологической экспертизы как основного природоохранного института. Таким образом, влияние науки и общества на принятие решений органами власти при реализации крупных хозяйственных проектов значительно сократилось. Пример тому — возобновление работы БЦБК со сбросом сточных вод в озеро.

Учитывая современное состояние проблемы БЦБК, эксперты пришли к следующим выводам: предприятие убыточно и технически не способно работать в рамках действующего природоохранного законодательства, модернизация его бесперспективна по экологическим и экономическим характеристикам [13, 32]. Существование БЦБК не позволяет планировать развитие всего региона. Решением проблемы может быть только ликвидация предприятия. Тем не менее данное решение не принимается, и, невзирая на дискредитацию экономической и экологической политики государства, предприятие продолжает выпускать убыточную продукцию и загрязнять озеро.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СТАТУСА ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ С ЦЕЛЮ СОХРАНЕНИЯ УНИВЕРСАЛЬНЫХ ВСЕМИРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Государствами — участниками Конвенции о Всемирном наследии является большинство стран мира, что предопределяет реализацию ее положений посредством различных форм «мягкого права» [33], в немалой степени свойственных международным организациям. Большая часть норм международного права реализуется государствами самостоятельно.

Опыт принятия решений по озеру Байкал как объекту Всемирного наследия свидетельствует о целесообразности совершенствования Конвенции, внесения новых и корректировки действующих норм с целью выработки более четких формулировок гарантий и требований, реальных санкций за нарушения, в том числе экономических [34]. Существенной проблемой реализации положений Конвенции о Всемирном наследии является отсутствие доступа к информации [35].

Специфические требования к объектам Всемирного наследия нельзя рассматривать вне системы регламентации режимов природопользования. В частности, для оз. Байкал, как и других водных объектов, принципиальным является согласование норм Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия в России с Конвенцией по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Например, проект Монголии об использовании вод Селенги для орошения несет серьезную угрозу экосистеме Байкала.

¹ Обсуждение проекта строительства нефтепровода у берегов Байкала не раз включалось в повестку дня сессий Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО. На 29-й сессии в июле 2005 г. (г. Дурбан, ЮАР) органам государственной власти РФ настоятельно рекомендовалось принять все меры по недопущению угрозы объекту Всемирного наследия «Озеро Байкал» и обратить внимание на возможность его перевода в Список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой уничтожения.

Сложившаяся в России практика правоприменения допускает невыполнение или заведомое игнорирование действующего законодательства на всех уровнях власти. В настоящее время уполномоченные органы регулярно выдают разрешения на водопользование, сбросы и выбросы Байкальскому ЦБК, который не соблюдает нормы и не способен работать в рамках действующего законодательства. И ни один из чиновников или уполномоченных органов власти не несет ответственности за нарушение российского законодательства и международных договоров.

Фактором, способствующим преодолению правового нигилизма, может стать разработка и принятие в рамках Конвенции типового закона об объектах Всемирного наследия, устанавливающего обязательность соответствующих национальных законов и определяющего механизмы регулирования (установление границ объектов и режимов регламентации деятельности и развития, система управления, международная экспертиза проектов, обязательное страхование экологического риска и др.). Необходимы также разработка и международная оценка концепции и основных норм специального законопроекта для России.

Ключевые проблемы действующих международных институтов влияния — закрытость, кулуарное принятие решений, зависимость от органов власти государств — участников Конвенции. Впервые за 40 лет существования Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия состоялся Международный форум неправительственных организаций «Защита объектов Всемирного наследия», проходивший в преддверии 36-й сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО в Санкт-Петербурге. Один из итогов форума — создание ассоциации «Вахта всемирного наследия» [36], которая будет собираться ежегодно в преддверии сессий для подготовки и передачи членам Комитета информации о реальном состоянии объектов, а также предложений по изменению и улучшению ситуации по отдельным объектам.

Станет ли созданное объединение влиятельным актором, зависит не только от государств и аппарата Комитета Всемирного наследия, работы неправительственных организаций, но и от профессиональных и независимых экспертных заключений по проблемам и предложений по их решению, которые могут быть представлены научными институтами, в России — в первую очередь институтами РАН.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 25 мая 1969 г.). — <http://basegarant.ru/2540820/>
2. Конституция Российской Федерации. 12 декабря 1993 г. — <http://constitution.Kremlin.ru>
3. Максимова И. И. Международные аспекты строительства нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан // Экономика природопользования. — 2006. — Вып. 6. — С. 120–127.
4. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.). — <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf>
5. Официальный текст решений 36-й сессии Комитета всемирного наследия. — <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-7BAdd-en.pdf>
6. Постановление Правительства РФ от 13.01.2010 г. № 1 «О внесении изменений в перечень видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории». — <http://www.rg.ru/2010/01/20/baikal-doc.htm>
7. Путин до 2-го квартала 2012 г. ожидает предложений по модернизации и репрофилированию БЦБК. 22 ноября 2011 г. — <http://sibir.gia.ru/economy/20111122/82170534.html>
8. Максимова И. И. Ликвидация Байкальского ЦБК: согласование интересов // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. — 2012. — № 4. — С. 42–43.
9. Максимова И. И. Загадка БЦБК. 29 февраля 2012 г. — <http://baikal-archive.livejournal.com/>
10. Предложения по эколого-экономическому обоснованию нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан (варианты вне водосборной площади озера Байкал) / Н.П. Лаверов, В.И. Осипов, А.А. Макоско и др. // Проблемы национальной безопасности: экспертные заключения, аналитические материалы, предложения. — М.: Наука, 2008. — С. 9–49.
11. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Встреча Совета с Президентом РФ Д. Медведевым 15 марта 2012 г. — http://www.president-совет.ru/meeting_with_president_of_russia/vstrecha_soveta_s_prezidentom_rf_d_medvedevym_15_03_2012_v_samare/
12. Проект «Всемирное природное наследие» Гринпис России. — <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/world-heritage/>
13. Позиция Сибирского отделения РАН по Байкальскому ЦБК и будущему города Байкальска // Восст.-Сиб. правда. — 2012. — 22 мая. — <http://www.vsp.ru/social/2012/05/22/521971>

14. Кузьмин М. И., Кузнецова А. Н., Максимова И. И. Научное сообщество в борьбе за озеро Байкал // Вестн. Бур. науч. центра СО РАН. — 2012. — № 1 (5). — С. 12–17.
15. Председатель Сибирского отделения РАН академик Александр Асеев назвал тревожным событием года решение Правительства России о возобновлении работы Байкальского ЦБК. 2 октября 2012 г. — <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-30410.html>
16. Академик Кузьмин о БЦБК. 2 марта 2010 г. — <http://www.youtube.com/watch?v=IHNHEiTVvOsg>
17. В поручении премьера о БЦБК эксперты разглядели что-то свое. 2 декабря 2011 г. — <http://www.probaikalsk.info/index.php/ekologiya/eksperty/844-2011-12-05-08-11-23>
18. Байкальские мифы. Правда и выдумки о влиянии целлюлозно-бумажного комбината на озеро // Рос. газ. — 2010. — 24 марта. — № 5139 (60). — <http://www.rg.ru/2010/03/24/baykal.html>
19. Байкал утонул в противоречиях // Рос. газ. — 2011. — 12 июля. — № 5525 (149). — <http://www.rg.ru/2011/07/12/baikal.html>
20. Арбузова Е. Область способна переломить ситуацию по БЦБК // Конкурент. — 2012. — 5 июля. — <http://www.vsp.ru/social/2012/07/05/523412>
21. Сохраним Байкал живым. — <http://savebaikal.ru/>
22. Центр общественной информации. — <http://newsp1.wmtest.ru/2010/02/11/7523>
23. В ЮНЕСКО переданы подписи против БЦБК. — <http://newsbabr.com/?IDE=86846>
24. Кузнецов Г. Принципиально старое. В Байкальске запахло не только привычным метилмеркаптаном, но и большим скандалом // Вост.-Сиб. правда. — 2012. — 24 июля. — <http://www.vsp.ru/ecology/2012/07/24/523844>
25. Арбузова Е. Три сценария для БЦБК. Внешэкономбанк определит судьбу комбината в течение квартала // Конкурент. — 2012. — 28 июня. — <http://www.vsp.ru/economic/2012/06/28/523199>
26. Юрков А. Тупой меч закона. На Байкальской природной территории правонарушения растут быстрее, чем грибы и поголовье осетровых стад. Почему? // Рос. газ. — 2012. — 13 апреля. — № 5755 (82). — <http://www.rg.ru/2012/04/13/baikal.html>
27. Таевский Д. Целлюлозные химеры, или Вайншток байкальского разлива. — <http://newsbabr.com/?IDE=103895>
28. UNESCO World Heritage Centre. Decisions. 34COM. 7B.22. Lake Baikal (Russian Federation). — <http://whc.unesco.org/en/decisions/4130/>
29. UNESCO World Heritage Centre. Decisions. 35COM. 7B.23. Lake Baikal (Russian Federation). — <http://whc.unesco.org/en/decisions/4431/>
30. UNESCO World Heritage Centre. Decisions. 36COM. 7B.22. Lake Baikal (Russian Federation). — <http://whc.unesco.org/en/decisions/4670/>
31. Сильное решение: Путин изогнул трубопровод, спасая Байкал. — <http://www.newsru.com/finance/26apr2006/truba.html>
32. Решение рабочей группы Общественного совета по вопросам охраны окружающей среды при правительстве Иркутской области по вопросу «Развитие г. Байкальска и перепрофилирование Байкальского ЦБК». 28.02.2012. — <http://www.discoverbaikal.ru/node/1285>
33. Alvarez J. E. International organizations: then and now // American Society of International Law. — 2006. — Vol. 100, N 2.
34. Максимова И. И. Первоочередные направления разработки и реализации системы мер по охране, сохранению и популяризации уникальных природных комплексов в Российской Федерации // Сб. материалов Междунар. конф. «Всемирное природное наследие в России. 10 лет российско-германского сотрудничества». — М., 2007. — С. 38–42.
35. Резолюция СПБ/3. — http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/world-heritage/Resolutions_rus.pdf
36. Резолюция СПБ/1. World Heritage Watch. — http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/world-heritage/Resolutions_rus.pdf

Поступила в редакцию 15 октября 2012 г.