



ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ЮСТИЦИИ  
ВЫПУСК № 25

## ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО; ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.41

Высоцкая Анастасия Михайловна

Чернышева Александра Сергеевна

Российский государственный университет правосудия

Юридический факультет

Россия, Иркутск

[nastya-nikitenko-2013@mail.ru](mailto:nastya-nikitenko-2013@mail.ru)

[alexa.chernisheva@gmail.com](mailto:alexa.chernisheva@gmail.com)

Vysotskaya Anastasia

Chernysheva Alexandra

Russian State University of Justice

Faculty of Law

Russia, Irkutsk

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ

**Аннотация:** Байкал — это уникальное явление природы. В нем сосредоточено около 20% мировых запасов пресной воды. Несмотря на существующее законодательство Байкал продолжает страдать от недобросовестных граждан, а также от пробелов и неясностей уже принятых нормативных актов. Данная статья посвящена вопросам правового регулирования охраны озера Байкал. Выявлены и изучены основные факторы ухудшения состояния экосистемы озера, на основе которых формируется правовая база по охране озера. Составлен список нормативно-правовых актов, определяющих правовые основы охраны озера Байкал. Проведен анализ действующих нормативно-правовых актов, а также их оценка с точки зрения эффективности.

**Ключевые слова:** озеро Байкал, нормативный акт, правовое регулирование, правовая база, нормативно-правовой акт, экосистема.



## LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF LAKE BAIKAL

**Annotation:** Baikal is a unique phenomenon of nature. It contains about 20% of the world's fresh water reserves. This great lake requires special protection. Despite the existing legislation, Baikal continues to suffer from unscrupulous citizens, as well as from gaps and ambiguities of already adopted regulations. This article is devoted to the issues of legal regulation of the protection of Lake Baikal. The main factors of deterioration of the lake ecosystem have been identified and studied, on the basis of which the legal framework for the protection of the lake is being formed. A list of regulatory legal acts defining the legal basis for the protection of Lake Baikal has been compiled. The analysis of the current regulatory legal acts, as well as their assessment from the point of view of effectiveness, is carried out.

**Key words:** lake Baikal, regulatory act, legal regulation, legal framework, regulatory act, ecosystem.

Байкал — это уникальное явление природы. В нем сосредоточено около 20% мировых запасов пресной воды [1, с. 9]. На Байкале обитает 1600 видов и разновидностей животных, а также более 1000 растительных организмов. Половина из них в мире больше нигде не встречается.

В современной реальности, человечество столкнулось с тем, что пренебрежительное отношение к природе и использования ее лишь как способа удовлетворения потребностей в течение длительного времени, привело к значительному ухудшению ее состояния и к тем проблемам, которые до сих пор остались не решенными.

Говорить об актуальности данной темы не приходится, ведь уникальное озеро требует защиты. Рубка древесины, сплав леса по рекам, бесконтрольный лов рыбы и потребительское отношение к природе вызывают необратимые потери. Дело нынешнего поколения - остановить губительные процессы, сохранив озеро для потомков.



Для наиболее полного понимания всей трагичности ситуации, рассмотрим факторы, которые влияют на формирование правовой базы по охране озера Байкал.

Главным источником загрязнения уже более 50 лет является Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (далее – БЦБК), даже несмотря на то, что предприятие прекратило свою работу в 2013 году. За 47 лет работы предприятие сбросило в Байкал до 48 млн. тонн опасных веществ, загрязняющих и ухудшающих экосистему озера. На сегодняшний день, БЦБК не функционирует более 9 лет, однако вред от его деятельности ощущает до сих пор. Люди вновь сталкиваются с неспособностью устранения негативных последствий своей деятельности, ведь план по ликвидации отходов БЦБК до сих пор не разработан.

Еще одним лидером по загрязнению вод Байкала является, впадающая в него река Селенга – самый крупный из его притоков. По реке ходит множество судов, загрязняющих воду, туда попадает множество нефтепродуктов. Также по руслу реки расположены предприятия по добыче золота, которые также ухудшают состояние озера.

Нельзя не сказать о таком факторе, как деятельность гидротехнических сооружений, ведь из-за них началось абразионное разрушение берегов и берегоукрепительных сооружений, так же активизировались оползневые и осыпные процессы на береговых склонах.

Огромный вред озеру наносят не только различные сооружения, но и местные жители и туристы. В непосредственной близости от Байкала проживает более 80 тыс. человек, так же ежегодно озеро посещают тысячи туристов. Только по официальным данным, на берегу Байкала расположено больше 1,5 тыс. турбаз и гостиниц. Многие из них, не задумываясь об экосистеме Байкала, загрязняют берега и воды озера.

Также преступные посягательства на экосистему Байкальской природной территории были зафиксированы при противозаконной вырубке деревьев,



браконьерстве, засорению вод. По статистике основная часть незаконных вырубок леса в регионах РФ, приходится на Иркутскую область, где сосредоточено более 10% лесов страны.

Это далеко не все факторы, влияющие на загрязнение Байкальской природной территории. Однако именно они оказывают огромное влияние на формирование правовой базы по охране озера Байкал.

Далее мы рассмотрим некоторые законодательные акты, определяющие правовые основы охраны озера Байкал, а также проведем анализ их эффективности.

В декабре 1996 года Комитет по Всемирному наследию ЮНЕСКО признал Байкал объектом Всемирного природного наследия. Включение объекта наследия в список всемирного наследия ЮНЕСКО позволяет утвердить значимость объекта в общемировом масштабе [2, с.6]. Следовательно, мы должны обратить внимание на те международные договоры и соглашения, предметом которых оно является. Среди таких документов мы должны назвать Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 года), а также Конвенцию о биологическом разнообразии, ратифицированную Федеральным законом от 17 февраля 1995 года.

Основополагающими нормативно-правовыми актами, регулирующими природоохранную деятельность, связанную с озером Байкал, являются:

1. Конституция РФ (ст. 9 ч. 1, ст. 42, ст. 72 ч.1 п. д, к) [3];
2. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. N 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»;
3. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
4. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ «О животном мире».

Помимо вышеперечисленных норм законодательства существуют и другие акты, которые также являются частью правовой базы по охране озера. К таковым относятся: различные Постановления Правительства РФ (например, Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2015 года №85 «Об



утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал»); приказы министерств, ведомств (например, Приказ Министерства Сельского хозяйства РФ от 24 апреля 2020 №226 «Об утверждении правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна»); нормативные акты Иркутской области (например, Постановление Правительства Иркутской области от 18 мая 2020 года N 343-пп «О службе государственного экологического надзора Иркутской области») и другие.

Наиболее пристальное внимание следует уделить Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [4].

Данный закон является результатом многолетней работы ученых, специалистов различного профиля. Насчитывалось более полутора десятков в значительной степени отличных друг от друга проектов закона. Целью принятия данного закона являлось ужесточение контроля за экологией Байкальского региона.

Документ включает в себя 4 главы и 26 статей, в которых описывается режим охраны Байкальской природной территории, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, государственное регулирование в области охраны озера Байкал и др.

Первая глава определяет правовое регулирование в области охраны озера Байкал, вводит понятие Байкальской природной территории, ее зонирование и границы, границы водоохраной зоны и границы рыбоохранной зоны озера Байкал.

Во второй главе установлены основные принципы охраны БПТ. Они носят достаточно общий характер и устанавливают векторы развития законодательства об охране озера Байкал на различных уровнях. Также данная глава дополняет требования, которые установлены водным законодательством, включая в себя такие положения, как водный режим озера, особенности



охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений и т. д.

В третью главу включены 2 статьи, которые определяют порядок установления нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также Предельно допустимый объем сбросов и выбросов вредных веществ, размещения отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера.

Ну и в заключительной четвертой главе изложены положения о государственном регулировании в области охраны Байкала, включающие в себя необходимость использования комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории, особенности осуществления государственного экологического надзора и мониторинга в области охраны озера.

Закон представляет собой сочетание как императивных, так и диспозитивных норм. Императивность положений выражается в виде ограничений специального природопользования в регионе, а также предложений и прямых запретов, диспозитивные подходы основаны на договорных принципах. В тексте документа огромное количество норм общего, декларативного или отсылчного характера, что говорит об отсутствии в законе цельного эколого-правового механизма, позволяющего снять угрозу разрушения экосистемы Байкала. Все вышеизложенное дает нам основания воспринимать данный закон в целом как рамочный нормативно-правовой акт, закладывающий с одной стороны, основу для создания комплексного механизма охраны Байкала, но, с другой стороны, имеющий довольно ограниченную практическую, непосредственную эффективность для охраны природы озера.

Ранее мы упоминали и иные федеральные законы, которые рассмотрим далее.



Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» регламентирует правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, укрепление правопорядка в данной области, обеспечения экологической безопасности, сохранение благоприятной окружающей среды и т.д. [5]. Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия природы и общества, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющейся основой жизни на Земле. Озеро Байкал, Байкальская природная территория несомненно являются частью окружающей среды и поэтому данный закон также является одним из основополагающих в правовом регулировании охраны озера.

Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О животном мире» основывается на принципах поддержки деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания, устойчивого существования и устойчивого использования животного мира и др. [6]. Одним из основных условий существования человечества является поддержание разнообразия живых существ на планете. Оно необходимо для сохранения нашей среды обитания, круговорота веществ в природе. Именно поэтому, говоря о правовом регулировании охраны озера Байкал, нельзя не сказать о данном законе, который регламентирует правоотношения, связанные с животным миром.

Поскольку основным природным объектом Байкальской природной территории является озеро Байкал, то одним из источников, составляющих правовую базу по охране озера, является Водный кодекс Российской Федерации и принимаемые на его основе иные акты водного законодательства.

На протяжении всей истории рыбный промысел является основным родом деятельности местного населения. На Байкале обитает множество видов рыб, но главный рыбный деликатес – байкальский омуль, запасы которого в



последние годы сильно оскудели [7, с. 289]. И поэтому чтобы популяция таких видов байкальских рыб, как омуль или голомянка, не сокращалась до критического уровня, государство запрещает или ограничивает их вылов. В частности, Приказ Министерства Сельского хозяйства РФ от 24 апреля 2020 №226 «Об утверждении правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна» регламентирует деятельность по осуществлению рыболовства. Однако данные меры нельзя назвать эффективными, так как в новостных сводках довольно часто появляется информация о незаконном вылове байкальского омуля.

Законодатель запретил выброс сточных вод и промышленных отходов в озеро, но в отношении рек, которые впадают в Байкал, правовое регулирование развито слабо.

Ежегодно помощь Байкалу оказывают тысячи добровольцев и волонтерских организаций, но, несмотря на это, ее недостаточно, и поэтому они неоднократно говорили о необходимости ужесточения законодательства и его доработке.

Государство уже приняло ряд мер, способствующих улучшению экосистемы озера, но на деле оно не может обеспечить их реальное исполнение.

В заключение хочется сказать, что в настоящее время очень много людей имеют слабое представление об экологии и её значимости – они воспринимают природу, как ресурс. Экологическое право должно быть противовесом всего остального права.

Не зависимо от устранения негативных следов деятельности человека, озеру уже нанесен вред, для минимизации которого природе потребуется не один год, а возможно не одно десятилетие. Байкал – это уникальное явление природы. Дело нынешнего поколения – остановить губительные процессы, сохранив Байкал для потомков.

### **Список литературы:**



1. Правовая охрана озера Байкал: науч.-практич. пособие / Ю.И. Шуплецова, С.А. Боголюбов, О.А. Золотова [и др.]; отв. ред. Ю.И. Шуплецова. — Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. — 184 с.
2. Филатова Н.В., Бузина Л.М., Айтуганова Н.Л. Влияние статуса объекта всемирного наследия на сам объект и его непосредственное окружение // Журнал института наследия. 2019. №2. С.2-8.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// СЗ РФ. 2014. №31. Ст.4398.
4. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 N 94-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 1999 г., N 18, ст. 2220
5. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г., N 2, ст. 133
6. Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 N 52-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 1995 г., N 17, ст. 1462
7. Правовая охрана озера Байкал/ Р.В. Буянов, А.С. Лукьянова, к.ю.н. А.В. Мадьярова и др. – Иркутск: ОАО «Иркутская областная типография № 1», 2002. – 561 с