
**ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ В СВЕТЕ
СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**© 2008 г. И. А. Игнатьева¹

Правовому регулированию охраны одного из уникальных природных объектов земного шара – озера Байкал – посвящен отдельный законодательный акт в системе российского законодательства. Федеральный закон “Об охране озера Байкал” от 1 мая 1999 г.², как указывается в его преамбуле, “определяет правовые основы охраны озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и природным объектом всемирного наследия”.

Озеро Байкал, таким образом, – особый объект правовой охраны, поскольку его защита предусмотрена на международном и национальном уровне одновременно. С одной стороны, это объект, отнесенный к всемирному природному наследию, в связи с чем специфика его охраны определяется в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия (принята в Париже 16 ноября 1972 г. на 17-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО; ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г.) (далее – Конвенция). С другой стороны, Россия, российское общество вполне самостоятельно заинтересованы в сохранении данной неповторимой природной системы, что, как нам кажется, нации особенно важно осознавать. И если применительно к индивидуальному сознанию в большинстве случаев, надеемся, остается характерным “убеждение, что Байкал необходимо сберечь”³, то для общественного сознания после довольно успешного прохождения по всевозможным инстанциям проекта прокладки трубопровода “Транснефти” на расстоянии 800 м от Байкала (остановленного лишь при личном вмешательстве Президента Российской Федерации) подобное суждение, к сожалению, применить уже трудно. Международные до-

говоры здесь могут помочь тем, что задают некие ориентиры для развития общественного экологического мышления (при наличии, разумеется, вполне конкретных обязательств Российской Федерации как стороны указанной Конвенции и других международных актов правового, организационного и иного характера). Однако самый значительный комплекс мер по сохранению природного наследия составляет предмет непосредственной заботы общества и государства, на территории которого природное наследие расположено.

В то же время общеизвестны чрезвычайно низкие темпы развития законодательства об охране озера Байкал⁴, связанные с ними проблемы формирования правоприменительной практики по реализации положений Федерального закона “Об охране озера Байкал” и, как следствие, – фактическая незащищенность озера от негативного воздействия со стороны различных категорий природопользователей. В Государственном докладе МПР России “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2006 г.” отмечается: “Озеро Байкал в основном загрязняют сточные воды предприятий лесной и деревообрабатывающей промышленности, нефтебаз, рыбозаводов, портов и населенных пунктов. Кроме того, вода озера загрязняется судами речного флота, автотранспортом (движение по ледовой поверхности озера зимой), выбросами вредных веществ от ОАО “БЦБК” и многочисленных котельных населенных пунктов и железнодорожных станций, формирующих поток атмосферных выпадений загрязняющих веществ на поверхность озера и площадь водосбора его бассейна, рекреационным использованием”.

Несмотря на столь плачевную картину, до недавних пор исполнительная власть не спешила применять и хорошо известные, закреплённые в законодательстве механизмы воздействия на правонарушителей (как, например, приостановление деятельности предприятия-загрязнителя, штра-

¹ Доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2220; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 50. Ст. 5279; № 52 (Ч. 1). Ст. 5498; Росс. газ. 2007. 7 нояб.

Здесь и далее использование текстов нормативных актов и международных договоров осуществлено при информационной поддержке компании “КонсультантПлюс”.

³ Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал. Утв. Министерством природных ресурсов Российской Федерации 15 июня 2001 г. (П. 2.1).

⁴ Признаваемые, что немаловажно, законодателями (см.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о совершенствовании правового регулирования охраны озера Байкал”» от 19 апреля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 18. Ст. 1930).

фы), что не давало оснований для констатации наличия в государстве реальной политики предотвращения проблем Байкала. В сущности, эти вопросы не то, чтобы вовсе не рассматривались государственной властью, но никогда не выдвигались в качестве первостепенных. В настоящее же время нельзя не заметить некоторой наметившейся перемены в деле защиты Байкала, выразившейся в активизации деятельности должностных лиц Министерства природных ресурсов РФ по выполнению требований законодательства об охране озера Байкал, пресечению негативного воздействия на его экосистему⁵.

Надо сказать, что и в научной литературе юридические сложности охраны озера Байкал отразились отнюдь не соразмерно степени ее важности (при наличии, однако, весьма ценных с точки зрения научного осмысления проблемы исключений)⁶. При этом подавляющее большинство из имеющихся работ по проблемам правовой регламентации охраны Байкала были созданы на стадии, предшествовавшей принятию специального законодательного акта по Байкалу, либо в самом раннем периоде его существования, что обуславливает специфику сферы исследования, формулируемых вопросов и авторских комментариев и предложений. Очевидно, что общее развитие законодательства, наметившиеся практические изменения ситуации ориентируют исследователей на современную проблематику в рассматриваемой области отношений, связаны с постановкой новых задач. Особую значимость правовому регулированию отношений по охране озера Байкал и Байкальского региона придает намеченная МПР России реформа экологического законодательства, выражающаяся в систематизации части его нормативных правовых актов.

Поскольку ратифицированные международные договоры юридически обладают приорите-

том по отношению к нормам национального законодательства, как это следует из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, важно установить четкие правовые основы, заложенные международной Конвенцией для развития российского законодательства об охране озера Байкал. Надо отметить, что последнее демонстрирует явную поверхностность использования указанного международного документа в установлении на уровне национального законодательства специальной терминологии. Согласно преамбуле Федерального закона “Об охране озера Байкал” озеро Байкал является природным объектом всемирного наследия. Однако такого понятия в международном праве окружающей среды нет. Как известно, Конвенция, Рекомендация ЮНЕСКО об охране в национальном плане культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.), последующие международные договоры, принятые на основе Конвенции⁷, говорят о ценностях природного наследия, Европейская конвенция о ландшафтах (ETS № 176), заключенная в г. Флоренции 20 октября 2000 г. – о компонентах природного наследия. Само природное наследие, как определено в ст. 2 Конвенции, – это и природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки; и геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения; и природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты.

Таким образом, озеро Байкал является не объектом всемирного наследия, а его составляющим компонентом, ценностью. Если же законодатель намерен использовать термин “объект”, то это возможно путем применения его к понятию “Список всемирного наследия” либо к понятию “охрана всемирного культурного и природного наследия”, используемым в Конвенции. Иными словами, на основе международно-правовой терминологии и с учетом требований русского языка возможно образование понятий “объект из Списка всемирного наследия”⁸, “объект охраны всемирного природного наследия”, “ценность природного наследия”, “компонент природного наследия” либо вообще “природное наследие”.

⁷ См.: СПС “КонсультантПлюс. Международное право”.

⁸ Согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона “Об охране окружающей среды” особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия (выд. мной. – И.И.).

⁵ Информация об этом регулярно размещается на официальном сайте МПР России (<http://www.mnr.gov.ru>). См. также публикации в СМИ, например: Росприроднадзор подал в суд жалобу на деятельность Байкальского ЦБК, что может привести к остановке предприятия // РБК. 2007. 3 дек.; Гришовец Е., Мордюшенко О. Байкальский ЦБК привел очистные соображения // Коммерсантъ. 2007. 11 дек.

⁶ См.: Акманов С.С., Шорников Д.В. Правовая охрана озера Байкал в условиях новой экологической политики // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Вып. 3 / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. С. 116–127; Бринчук М.М. Байкал как отражение экологического кризиса в России // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 311–314; Маликов М.П. Байкал: правовая охрана. Улан-Удэ, 1987; Шапхаев С.Г. Правовые аспекты создания Байкальского экологического региона // Материалы Межреспубликанской научной конференции “Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации” (Москва, 19–20 ноября 1991 г.). М., 1993. С. 71–73; Шорников Д.В. Закон о Байкале: предыстория и история // Сибирский юридический вестник. 1999. № 1. С. 52–55; и некоторые др.

В соответствии с названной Конвенцией у Российской Федерации имеется ряд обязательств в отношении всемирного природного наследия, находящегося на ее территории:

определять и разграничить данные ценности (ст. 3 Конвенции);

обеспечивать преимущественно собственными усилиями при максимальном использовании наличных ресурсов выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям природного наследия (ст. 4);

стремиться, с тем чтобы обеспечить возможно более эффективную охрану и сохранение и возможно более активную популяризацию природного наследия в условиях, свойственных стране: а) проводить общую политику, направленную на придание природному наследию определенных функций в общественной жизни и на включение охраны этого наследия в программы общего планирования; б) учреждать, если они еще не созданы, на своей территории одну или несколько служб по охране, сохранению и популяризации природного наследия, располагающих соответствующим персоналом и средствами, позволяющими выполнять возложенные на них задачи; с) развивать научные и технические разработки и исследования и совершенствовать методы работы, позволяющие государству устранять опасности, угрожающие его природному наследию; д) принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия; е) содействовать созданию или развитию национальных или региональных центров подготовки в области охраны, сохранения и популяризации природного наследия, а также поощрять научные исследования в этой области (ст. 5);

способствовать созданию государственных или частных национальных фондов или ассоциаций, имеющих целью поощрять пожертвования для охраны природного наследия (ст. 17);

применяя все соответствующие средства и, в частности, просветительные и информационные программы, укреплять уважение и привязанность своих народов к природному наследию, широко информировать общественность об опасностях, грозящих этому наследию, а также о мерах, принимаемых во исполнение Конвенции (ст. 27).

Таким образом, у Российской Федерации имеется комплекс международных обязательств, в том числе непосредственно юридического характера, по защите уникального озера. Часть из них до сих пор не находят должного отражения в национальном законодательстве (например, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ признано утратившим силу положение ч. 2 ст. 21 Федерального закона “Об охране озера Байкал” о необходимости образования целевого бюджетно-

го фонда по охране озера Байкал, в результате чего в законодательстве Российской Федерации не реализуется требование Конвенции о необходимости создания специализированных фондов по охране природного наследия; не отражены специальным образом в законодательстве обязательства по просвещению населения в области охраны Байкала и популяризации данного природного наследия и др.).

Собственно, на реализацию этих и других международных обязательств в числе прочих задач и должен был быть направлен Федеральный закон “Об охране озера Байкал”. К сожалению, сложно назвать этот Закон самостоятельным и достаточным, поскольку из 21 статьи, несущих действительно необходимую смысловую нагрузку (всего в Законе на данный момент 25 статей), 12 содержат в себе положения, предусматривающие его конкретизацию либо на подзаконном уровне – в актах Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, либо более абстрактным образом – в законодательстве Российской Федерации и законодательстве субъектов Российской Федерации. При этом законодательство в данной сфере формируется явно недостаточными темпами, ввиду чего Закон не может полноценно применяться годами с момента своего вступления в силу. Например, перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне, предусмотренный ст. 6 Федерального закона “Об охране озера Байкал”, утвержден постановлением Правительства РФ лишь 30 августа 2001 г.⁹, особенности охраны, вылова (добычи) байкальских омуля, нерпы и других эндемичных видов водных животных, а также сбора эндемичных видов водных растений (см. ст. 8 Федерального закона “Об охране озера Байкал”) определены Правительством РФ 28 января 2002 г.¹⁰ и т. д.

Трудности формирования правоприменительной практики в рассматриваемой сфере правового регулирования ярко иллюстрируются, например, таким фактом, что границы Байкальской природной территории и ее экологических зон установлены только через семь с половиной лет с момента его принятия¹¹! Длительное отсутствие

⁹ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории” от 30 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 37. Ст. 3687.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ “Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал” от 28 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 533.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от № 1641-р 27 ноября 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 49 (Ч. 2). Ст. 5256.

этих данных имеет следствием невозможность применения в течение значительного периода времени целого комплекса природоохранных мер, как новых, связанных с выполнением установленных Федеральным законом “Об охране озера Байкал” требований к правовому режиму экологических зон, так и уже вполне апробированных в природоохранительной деятельности, например, применение повышенного коэффициента при исчислении платежей за загрязнение окружающей среды. Показателен в связи с этим судебный спор по взысканию с ОАО “Невская косметика” платежей за загрязнение окружающей среды. Решением арбитражного суда Иркутской области от 1 декабря 2006 г. было признано незаконным решение Иркутского межрегионального управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора (далее – Управление) от 17 июля 2006 г. об отказе ОАО “Невская косметика” в согласовании расчета платы за фактическое загрязнение окружающей среды в 2006 г. По мнению Управления платежи за выбросы вредных веществ филиалом названного ОАО, расположенного в г. Ангарске, должны были быть рассчитаны с учетом коэффициента 2 в соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ “О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления” от 12 июня 2003 г. (как плата за выбросы в пределах Байкальской природной территории). При этом Управление фактически самостоятельно включило г. Ангарск в Байкальскую природную территорию исходя из ее определения в ч. 1 ст. 2 Федерального закона “Об охране озера Байкал”. Проанализировав ситуацию, суд наряду с данной нормой применил также положения ч. 1 ст. 3 названного Закона, подчеркнув необходимость утверждения границы Байкальской природной территории Правительством РФ. При отсутствии утвержденных границ за указанный период осуществления выбросов вредных веществ, а также на момент получения загрязнителем отказа Управления применение повышенного коэффициента платы справедливо рассмотрено судом как незаконное. Постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 марта 2007 г. решение арбитражного суда оставлено без изменения.

Сходным образом невозможно применение положений Федерального закона “Об охране озера Байкал” о водоохраной зоне данного водного объекта. Названный законодательный акт не содержит положений, позволяющих установить ширину водоохраной зоны. Тем не менее Водным кодексом РФ от 3 июня 2006 г. в ч. 7 ст. 65 опреде-

лено, что ширина водоохранной зоны озера Байкал устанавливается Федеральным законом “Об охране озера Байкал” от 1 мая 1999 г., т.е. в данном случае нормативно закреплена отсылка к акту, в котором заранее известно отсутствие необходимых правовых установлений. В то же время ч. 1 и 2 ст. 65 Водного кодекса РФ утверждают требования специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на водоохраных зонах, дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности на территориях прибрежных защитных полос. На этом фоне особо примечателен разгоревшийся между правотворцами спор о способах установления границы водоохраной зоны: по утверждаемым географическим координатам либо путем определения фиксированного размера ширины зоны¹². Иными словами, принятие Водного кодекса застало законодателей врасплох в указанной сфере правового регулирования – вопрос не только не был заранее проработан, но и требует значительных временных затрат для своего решения до сих пор. В итоге в законодательстве при принятии Водного кодекса вполне осознанно был образован пробел в правовом регулировании отношений по охране озера Байкал¹³ и тем самым, по крайней мере на данный период, упущена возможность введения дополнительных требований и ограничений по осуществлению хозяйственной и иной деятельности в пределах водоохраной зоны Байкала как вполне автономных охранительных мер.

Отдельные положения ст. 8, 12–14, 17–18 Федерального закона “Об охране озера Байкал” не могут получить реализации на практике, ввиду неразрешенности таких вопросов, как определе-

¹² См.: СПС “КонсультантПлюс: Законопроекты”.

¹³ Лишь в качестве пожелания в настоящее время можно рассматривать суждение, что “согласно Закону о введении в действие Водного кодекса Российской Федерации 2006 г. предусматриваются изменения в Законе об охране озера Байкал” (Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Законодательство и экономика. 2007. № 5 (СПС “КонсультантПлюс: Комментарии законодательства”). К сожалению, соответствующее положение в упоминаемом Федеральном законе о введении в действие Водного кодекса не нашло закрепления.

Весьма примечательна судьба положения о дополнении Федерального закона “Об охране озера Байкал”, первоначально, действительно, содержавшегося в проекте Федерального закона о введении в действие Водного кодекса Российской Федерации. Предполагалось, что первый будет дополнен в п. 1 ст. 2 абзацем об установлении водоохранной зоны Байкала по первому водоразделу и о включении в нее дельт рек – притоков Байкала. Однако в письмах Правового управления Аппарата Государственной Думы от 10 апреля 2006 г. № 2.2 – 1/1108, 2.2. – 1/1111 содержалась рекомендация об исключении данного положения с обоснованием: “в силу урегулированности отношений, связанных с Байкальской природной территорией, специальным федеральным законом” (!!).

ние сроков вылова байкальского омуля и перечня орудий его вылова, сроков добычи байкальской нерпы и перечня орудий ее добычи, а также допустимого объема и сроков сбора эндемичных видов водных растений; утверждение правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне; определение особенностей ведения экологических паспортов хозяйственных объектов на Байкальской природной территории; установление порядка и сроков осуществления ликвидации или перепрофилирования экологически опасных хозяйственных объектов на Байкальской природной территории; утверждение нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и методов их определения, перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал.

Некоторые из этих проблем преодолеваются посредством развития законодательства субъектов Российской Федерации¹⁴. Однако использование положения о том, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов (ч. 2 ст. 3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.), применительно к подобным случаям вызывает замечания в научной литературе¹⁵. И хотя теоретически с этим сложно согласиться – очевидно, что в закреплении права субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов (полагаем, что это правило касается и изданных в соответствии с законодательными актами любых иных федеральных нормативных правовых актов) разумеется непосредственное урегулирование тех или иных общественных отношений в федеральном законодательстве – судебная практика зачастую не оставляет субъектам Российской Федерации вполне определенного федеральным законодательством объема правомочий. Таким образом, путь восполнения пробелов правового регулирования на

региональном уровне в названной ситуации становится все менее востребованным.

Получается, что в большинстве случаев без правового разрешения выделенных выше вопросов в федеральном законодательстве невозможно создать механизм реализации Федерального закона об охране озера Байкал как таковой. Так, без указанного перечня опасных веществ фактически не может применяться требование ч. 2 ст. 14 исследуемого Закона, согласно которой количество относящихся к категориям особо опасных и высокоопасных для уникальной экологической системы озера Байкал вредных веществ в сбросах хозяйственных и иных объектов, расположенных в центральной экологической и буферной экологической зонах, не должно превышать такое количество при заборе воды. В целом, как отмечалось в Комплексной федеральной программе по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна, одобренной постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. № 1306¹⁶, классификацию вредных веществ по степени относительной опасности для экосистемы озера Байкал с выделением особо экологически опасных веществ следует рассматривать как важнейшее условие регламентации хозяйственной деятельности (п. 5.2.1).

В свете проводимой в настоящее время кодификации некоторой части законодательных и иных нормативных правовых актов системы экологического законодательства особую тревогу вызывает будущее правового регулирования отношений по охране озера Байкал. К сожалению, в настоящее время довольно сложно составить полное представление о масштабах планируемых работ: концепция будущего Экологического кодекса Российской Федерации до сих пор представлена на официальном сайте МПР России лишь как проект документа¹⁷. Однако по имеющимся материалам можно заключить, что судьба правовой охраны Байкала остается за рамками тех интересов, которые обусловили инициацию столь решительных действий в отрасли экологического законодательства.

Прежде всего без каких-либо объяснений Федеральный закон “Об охране озера Байкал” не попадает в список законодательных актов, положения которых обобщаются и упорядочиваются в экологическом кодексе. Более того, данный законодательный акт по проекту концепции оказывается включенным в сферу водного законодательства. В проекте концепции буквально за-

¹⁴ См., например: *Игнатъева И.А.* Правотворческие проблемы защиты байкальского омуля // *Экологическое право*. 2003. № 3. С. 19–27.

¹⁵ См.: *Васильева М.И.* Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы // *Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск* / Под ред. А.К. Голиченкова. В 3-х т. Т. 3. М., 2004. С. 305.

¹⁶ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 33. Ст. 3440.

¹⁷ См.: *Проект Концепции проекта Экологического кодекса Российской Федерации* // http://www.mnr.gov.ru/files/part/1558_konzeptzia.doc.

креплено следующее: “Кодификация экологических норм водного законодательства осуществляется при сохранении юридической силы существующих Водного кодекса и федеральных законов “Об охране озера Байкал”, “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”, “О континентальном шельфе Российской Федерации”, “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”. Как видим, Федеральный закон “Об охране озера Байкал” упоминается в проекте концепции как акт водного законодательства.

Отметим, что в научной литературе данная идея также нашла свое отражение. По мнению О.И.Крассова, названный Закон относится к законодательным актам о природных ресурсах¹⁸. Д.О. Сиваков включает его в сферу водного законодательства¹⁹.

Известно, что классификация нормативных правовых актов по отраслям природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды в данном и подобных случаях в целом не лишена трудностей. Причина этих трудностей в нелогичности, лежащей в основании самого разделения на природоохранительную и природоресурсные отрасли права и законодательства, на которую обратил внимание М.М.Бринчук: “применительно к первой группе ... критерием служит вид общественных отношений..., ко второй – объект правового регулирования”²⁰.

И все же точка зрения, согласно которой Федеральный закон “Об охране озера Байкал” включается в сферу водного законодательства, представляется нам довольно уязвимой. Очевидно, что основанием его отнесения к водному законодательству может послужить лишь непосредственно объект, по поводу которого формируются регулируемые правом общественные отношения: в противном случае исследуемый Закон даже по одному названию следовало бы включать в систему законодательства об охране окружающей среды, поскольку предметом его регулирования являются **отношения по охране экосистемы озера Байкал**. Однако в любом случае тот факт, что озеро Байкал – водный объект, никак не исключает более глубокого изучения содержания Федерального закона “Об охране озера Байкал”, которое, по нашему мнению, позволяет избежать несколько поспешных выводов.

Анализ содержания данного Закона показывает, что нормы водного права сосредоточены собственно в одной его статье – ст. 7 “Водный режим озера Байкал”, в то время как остальные законоположения в значительно преобладающей части устанавливают специфические экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, формулируют правила охраны и особенности использования Байкальской природной территории в целом – как единой экосистемы. При этом правовое регулирование охраны и установление ограничений использования земель, лесов, вод, животного и растительного мира озера Байкал осуществляется в более или менее равной степени. Данные обстоятельства не оставляют места для сомнений в констатации отраслевой принадлежности Федерального закона “Об охране озера Байкал” – и это *законодательство об охране окружающей среды*.

Такая идентификация исследуемого акта в системе российского законодательства встречается, хотя и крайне редко, в нормативных правовых актах (в то же время отсутствует нормативно закреплённое включение Закона об охране озера Байкал в сферу водного законодательства). Например, в упоминаемой выше Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал Федеральный закон “Об охране озера Байкал” рассматривается в качестве акта природоохранного законодательства (п. 3.5.3). В согласованных постановлением Правительства Республики Бурятия от 17 января 2006 г.²¹ Положениях об отдельных рекреационных местностях местного значения тот же законодательный акт называется в сфере природоохранного и санитарного законодательства Российской Федерации и Республики Бурятия.

Отсутствие определенности, разнообразие решений в вопросе об отраслевой принадлежности базового акта о Байкале не уж так безобидны с точки зрения охраны знаменитого озера. В практическом плане дело состоит совсем не в индивидуальных особенностях классификации, а в принципиальном подходе, в формировании некоего стереотипа. Прежде всего это означает включение правового регулирования, осуществляемого в отношении озера Байкал, преимущественно в сферу отношений природопользования. Как известно, водное законодательство традиционно рассматривается в доктрине как одна из природоресурсных отраслей законодательства. Несмотря на то что предмет регулирования Водного кодекса РФ – водные отношения – остался не определенным головным актом водного законодательства, из содержания данного акта следует, что отношения по охране водных объектов в нем явно

¹⁸ См.: Крассов О.И. Экологическое право. Учебник для вузов. М., 2004. С. 49–50.

¹⁹ См.: Сиваков Д.О. Водное право. Учебно-практическое пособие. М., 2007. С. 18.

²⁰ Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 1998. С. 117.

²¹ См.: Бурятия. 2006. 25 янв.

не преобладают, правовое их регулирование осуществляется главным образом в связи с использованием водных объектов (что, собственно, и дает основание разграничивать водное законодательство с законодательством об охране окружающей среды).

Существенным представляется и то обстоятельство, что специалисты, которые будут реализовывать идею новой кодификации законодательства об охране окружающей среды, руководствуясь существующим проектом концепции Экологического кодекса, утрачивают удобную возможность повлиять на изменение ситуации с правовой защитой Байкала. Подчеркнем: это далеко не та сфера, которую отличает развитая, устоявшаяся система законодательства. Внедрение в нее практически не способно спровоцировать каких-либо негативных процессов в соответствующей области правового регулирования, в отличие от подобных вероятностей, обычно прогнозируемых при внесении недостаточно продуманных изменений в апробированные практической секторы законодательства об охране окружающей среды. Напротив, кодификация положений законодательства об охране озера Байкал могла бы выступать в современных условиях прежде всего как способ совершенствования, и даже во многом формирования законодательства о Байкале.

Кроме того, принятие Экологического кодекса, если не останавливаться сейчас на недостатках проекта его концепции²², безусловно, субъективно повлияет на авторитетность законодательства об охране окружающей среды. Кодексы – наиболее популярная в настоящее время форма головных кодификационных актов. Форма кодекса интуитивно выводит пользователя на формальные аналогии с иными, традиционными для современной правовой системы, кодексами: Гражданским, Уголовным и др. Игнорирование проблем охраны Байкала при разработке этого акта фактически означает оставление правового регулирования отношений по охране озера Байкал вне процессов проявления определенных положительных моментов кодификации.

Более того, пренебрежение некоторым практическим потенциалом Экологического кодекса в этом аспекте субъективно способно снизить престиж и степень исполнимости Федерального закона “Об охране озера Байкал”, ввиду следующих вполне вероятных обстоятельств: а) нормы

названного Федерального закона скорее всего не во всем будут соответствовать вновь создаваемому кодификационному акту; б) в свете предполагаемого закрепления нормы Экологического кодекса о верховенстве его положений по отношению ко всем правовым нормам, регулирующим идентичные отношения, станет практически невозможным применение правила о приоритетности использования специального акта по отношению к общему, поскольку Экологический кодекс, с одной стороны, сам провозгласит приоритет своих положений (с чем, впрочем, можно будет поспорить, скажем, в суде), а с другой – станет актом более поздним, чем анализируемый Закон (последнее правило, определяющее приоритеты в разрешении коллизий, широко используется в судебной практике). Следовательно, устранение Федерального закона “Об охране озера Байкал” и принятых в соответствии с ним нормативного массива из общего курса на систематизацию в процессе развития экологического законодательства не только лишает законодательство о Байкале весьма своевременной возможности упорядочения и существенного дополнения, но по некоторым объективным показателям способно привести к снижению его и без того недостаточной эффективности.

Неоправданно медленные темпы создания необходимых нормативных правовых актов, новых положений Федерального закона “Об охране озера Байкал” наряду с обозначенными выше тревожными тенденциями, проявившимися на фоне начатой кодификации законодательства об охране окружающей среды, свидетельствуют, что законодательство об охране озера Байкал продолжает, к сожалению, оставаться на периферии правового регулирования отношений по охране окружающей среды. Ситуация в данной сфере требует пристального внимания законодателя, государственных органов исполнительной власти, научной общественности и скорейших перемен. Насущно необходимо развитие законодательства о Байкале (как минимум, в части, уже очерченной международными обязательствами Российской Федерации и Федеральным законом “Об охране озера Байкал”). Успешность правовой охраны озера Байкал, наработка правоприменительной практики в этой области общественных отношений в настоящее время напрямую зависят от интенсивности формирования требуемого нормативного массива. Причем в рамках законодательства об охране окружающей среды и в соответствии с теми направлениями, которые предполагают его совершенствование и прогресс.

²² См. об этом подробно: *Игнатъева И.А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 101–135.