

ДИСКУССИЯ*

УДК 349.6

DOI: 10.15372/GIPR20240318

Т.А. БОЛДАНОВ*,***, А.К. ТУЛОХОНОВ***, Т.Б. БАРДАХАНОВА***, С.Н. ИВАНОВА***

*Институт географии и природных ресурсов Китайской академии наук,
100101, Пекин, Датун Роад, 11А, Китай, tamir2002@mail.ru

**Университет Китайской академии наук,

100101, Пекин, р-н Хайдянь, Чжунгуаньцунь Ист Роад, 80, Китай, tamir2002@mail.ru

***Байкальский институт природопользования СО РАН, 670047, Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6, Россия,
tamir2002@mail.ru, aktulohonov@binm.ru, tbard@binm.ru, sambrika@binm.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ: СОСТОЯНИЕ, РИСКИ, ВЫВОДЫ

Приводится обзор и ретроспективный анализ нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории. Даны оценка и критическое видение актуальных вопросов регулирования хозяйственной деятельности, использования и охраны природных ресурсов в период плановой экономики, в постперестроечное и настоящее время. Подчеркивается, что без должного научного обоснования законы могут привести к необратимым изменениям в экологии и экономике, правовым коллизиям, которые были рассмотрены на конкретных примерах современной практики. Авторами отмечается, что существенные ограничения для развития хозяйственной деятельности, обусловленные особым режимом природопользования на Байкальской природной территории, в целом сдерживают экономическое, социальное, демографическое развитие региона. Итоги последних переписей населения после начала экономических реформ свидетельствуют о последовательном тренде сокращения населения, трудовых ресурсов на всей Байкальской природной территории. В статье показаны направления совершенствования инструментов правового регулирования хозяйственной деятельности. Предлагается использовать механизм рентных отношений и возникающий рентный эффект при получении сверхприбыли за счет продажи и использования самой дешевой электроэнергии в стране, а также совершенствовать экологическое законодательство в части возмещения ущерба окружающей среде. Сделаны выводы о том, что многие природоохранные документы устарели и требуют уточнений и дополнений, прежде всего, касающиеся регулирования уровенного режима и приближения его к естественному состоянию. Предлагается взаимоотношения природы и общества оптимально регулировать природоподобными технологиями, которые максимально встроены в экологические системы.

Ключевые слова: уровенный режим, охрана природных ресурсов, экономика природопользования, социально-экономическое развитие, динамика численности населения, уровень жизни.

Т.А. BOLDANOV*,***, А.К. TULOKHONOV***, Т.В. BARDAKHANOVA***, С.Н. IVANOVA***

*Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences,
100101, Beijing, Datun Road, 11A, China, tamir2002@mail.ru

**University of the Chinese Academy of Sciences,

100101, Beijing, Haidian District, Zhongguancun, East Road, 80, China, tamir2002@mail.ru

***Baikal Institute of Nature Management, Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
670047, Ulan-Ude, ul. Sakhyanova, 6, Russia, tamir2002@mail.ru, aktulohonov@binm.ru,
tbard@binm.ru, sambrika@binm.ru

LEGAL REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES IN THE BAIKAL NATURAL TERRITORY

This article provides a review and retrospective analysis of legal regulation of economic activities in the Baikal Natural Territory. An assessment and critical vision of the current issues of regulation of economic activities, use and protection of natural

* Мнение авторов публикуемых в данном разделе статей может не совпадать с мнением редакции журнала.

resources in the period of planned economy, in the period of post-perestroika and at present. It is emphasized that without proper scientific substantiation, laws can lead to irreversible changes in ecology and economy, and legal conflicts, which were illustrated by specific examples of modern practice. It is pointed out that significant restrictions for the development of economic activities, caused by the special regime of nature management in the Baikal Natural Territory, generally restrain economic, social and demographic development of the region. The results of the latest censuses after the beginning of economic reforms show a consistent trend of population and labor resources reduction throughout the entire Baikal natural territory. The article shows the directions of improving the tools of legal regulation of economic activities. It is proposed to use the mechanism of rent relations and the resulting rent effect in obtaining super-profits through the sale and use of the cheapest electricity in the country as well as to improve environmental legislation in terms of compensation for environmental damage. It is concluded that many environmental documents are outdated and require clarifications and additions, first of all, on the issue of regulating the level regime and bringing it closer to the natural state. The authors propose to optimally regulate the relationship between nature and society by nature-like technologies, which are maximally embedded in ecological systems.

Keywords: *level regime, protection of natural resources, economy of nature management, socio-economic development, population dynamics, standard of living.*

ВВЕДЕНИЕ

Озеро Байкал — объект Всемирного природного наследия ЮНЕСКО и единственный в России географический объект, получивший государственную защиту в виде федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [1], подготовленного по рекомендации ЮНЕСКО. Однако принятие данного закона не спасает Байкал от экологических проблем. Одним из самых сложных разделов в юриспруденции является экологическое право, которое регулирует отношения общества и природы в процессе использования природных богатств и охраны окружающей среды. В отличие от законодательного регулирования поведения человека, в природе происходят процессы и явления, которые не подчиняются правовому нормам жизни социальной среды. Более того, попытки антропогенного влияния на природные процессы без должного научного обоснования, не соответствующие естественному ходу событий (законам природы), могут привести к ухудшению экологической ситуации, в том числе к необратимым изменениям в окружающей природе и в экономике. Как известно, еще Ф. Бэкон утверждал, что «природу побеждают, только повинуясь ее законам» [2, с. 39].

В теории и на практике регулирование хозяйственной деятельности сводится к следующим трем основным механизмам: правовому, экономическому, а также формированию экологического сознания. При этом наибольший эффект достигается при их совмещении. Сегодня для сохранения экосистемы оз. Байкал предложены разные комбинированные способы решения экологических проблем. При этом основное внимание уделяется принятию законодательных актов и технической реализации природоохранных мероприятий. Однако их эффективность далека от поставленных задач.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

При решении любых проблем, в том числе природоохранных проблем на Байкале, возникают вечные вопросы: «Кто виноват?» и «Что делать?». Только за период плановой экономики было принято шесть постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР и РСФСР по обеспечению охраны и рационального использования природных богатств бассейна оз. Байкал [3]. В результате реализации этих документов были построены самые современные для того времени очистные сооружения в г. Улан-Удэ, введен запрет на моловой сплав древесины и ее транспортировку. Для перевозки леса построена грузосборочная дорога в Баргузинской долине, запущены очистные сооружения на Селенгинском целлюлозно-картонном комбинате.

С распадом Советского Союза вопросам сохранения экосистемы оз. Байкал уделяется не меньше внимания. Однако часто их выполнение носит формальный характер. Разработаны и принятые три постановления Правительства РФ «Об охране озера Байкал и социально-экономическом развитии Байкальской природной территории» [4–6]. В отличие от предшествующего периода плановой экономики все они не выполнены даже на половину объема заложенного финансирования.

Обращает на себя внимание то, что в титуле плановых партийно-хозяйственных документов речь идет о природных богатствах и системах. Между тем, во всех природоохранных документах периода рыночной перестройки основной объект представляют собой природные ресурсы. С точки зрения этимологии, в первом случае предмет сохранения — это природные объекты в естественном состоянии, которые, согласно Конституции, являются собственностью государства, тогда как понятие «ресурсы» — рыночная категория, уже вовлеченная в сферу экономики.

Несмотря на обилие директивных документов самого высокого ранга, часть общественности в последнее время утверждает о катастрофическом ухудшении экосистемы оз. Байкал. Однако отметим, что за период новых экономических реформ только в Республике Бурятия, занимающей основную часть бассейна озера, закрылись десятки крупнейших промышленных предприятий, таких как «Теплоприбор», «Электромашина», судостроительный и стекольный заводы, «Бурятферммаш», Тонкосуконный комбинат, Фабрика верхнего трикотажа, Джидакомбинат и др. Значительно сократилось число военных гарнизонов и их инфраструктура. Полностью исчезло плановое сельское хозяйство и многочисленные склады химикатов и ГСМ. Закрылся и главный загрязнитель озера — Байкальский ЦБК. Таким образом, априори можно утверждать, что промышленное загрязнение и влияние аграрного комплекса в бассейне оз. Байкал значительно сократились.

Дискуссионной является проблема появления микроводорослей и цветения водной поверхности Байкала. С одной стороны, из многочисленных исследований и публикаций ЛИН СО РАН следует, что эвтрофирование прибрежной зоны обусловлено тем, что высокий функциональный потенциал водорослей в местах с активным антропогенным влиянием позволяет накапливаться значительной биомассе [7, 8]. В то же время, по мнению академика А.В. Адрианова, появились «красные» приливы на Аляске и на Камчатке, которые связаны с глобальными климатическими процессами [9]. Возможно, зарастание водной поверхности на Байкале вызвано снижением уровня озера и общим потеплением температуры на мелководьях.

Из публикаций на основе данных по Республике Бурятия следует, что во время пандемии значительно сократилось количество китайских и монгольских туристов, которые вносили ощутимый вклад в загрязнение популярных мест отдыха [10–12]. Вместо этого значительно возрос поток российских туристов. Появились новые чартерные авиарейсы по маршруту Москва — Улан-Удэ, развивается зимний туризм («Байкальская рыбалка», «Байкальская миля», «Байкальская лыжня»), который распределоточил туристическую нагрузку на весь календарный год. В интересах сохранения экосистемы оз. Байкал и повышения уровня жизни местного населения требуется законодательное регулирование предпринимательской деятельности в сфере туризма. В первую очередь, это изменение вида разрешенного использования земельных участков, на которых размещены гостевые дома, изменение назначения объектов недвижимости, а также формирование комплекса мер по соблюдению санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических норм и правил и пр. Кроме того, требуют решения вопросы инфраструктурного обустройства, включая строительство водозаборных и очистных сооружений, мусороперегрузочных станций, а также вопросы государственной поддержки субъектов туристской деятельности в условиях экологических ограничений.

В качестве основного метода исследования применялись анализ и обобщение законодательных актов и правоприменительной практики по охране оз. Байкал. Объект исследования — правовое регулирование хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории. В качестве исходных материалов взяты нормативно-правовая база в области регулирования хозяйственной деятельности, использования и охраны природных ресурсов, а также исследования авторов.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

О регулировании уровня оз. Байкал. Как известно, после строительства Иркутской ГЭС в 1959 г. оз. Байкал превратилось в искусственный водоем со средним многолетним уровнем озера примерно на 1 м (на 0,8 м) выше по сравнению с естественными условиями [13–15]. В мировой практике строительство гидротехнических сооружений предполагает решение следующих задач: защита от наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; производство гидроэнергии; улучшение условий судоходства; решение проблем водообеспечения и мелиорации; развитие промыслового рыболовства [16].

К сожалению, строительство Иркутской ГЭС было более всего ориентировано на решение гидротехнических задач и перекрыло судоходство по Ангаре, привело к затоплениям и подтоплениям пониженных прибрежных и дельтовых речных участков восточного побережья, разрушению естественных рыбных нерестилищ и другим негативным последствиям для экосистемы озера с целью производства дешевой электроэнергии за счет огромной массы байкальской воды [17–23].

Как известно, водные отношения в РФ регулируются Водным кодексом, в который в мае 2022 г. безо всякого обоснования внесены изменения и дополнения (ст. 26, 67). С принятием этих дополнений, согласно части 4 статьи 67.1. Водного кодекса РФ (в действующей редакции), «инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод предполагает строительство берегоукре-

пительных сооружений либо других сооружений инженерной защиты, предназначенных для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, и осуществляется в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами — правообладателями земельных участков» [24].

Следует отметить, что в этом пункте нет уточнения, какому органу государственной власти (федеральному или региональному) вменяется данная обязанность. При этом в прежней редакции части 7 статьи 67.1. Водного кодекса РФ обязанность по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидация его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, возлагалась на собственника водного объекта, т. е. на государство, органы государственной власти федерального уровня [24].

Таким образом, внесенные изменения, не меняя формы федеральной собственности на водные объекты и прилегающие территории, обязанности по охране вод и водных экосистем возлагают теперь на субъекты федерации, муниципалитеты и собственников земельных участков, прилегающих к водным объектам.

Не рассматривая весь спектр последствий применения нового закона на практике, можно отметить, что с этого времени за размытие берегов озера, процессы затопления и подтопления, возникающие при изменении уровня водоемов, ответственность возлагается на региональные исполнительные органы власти. Восстановление разрушенных объектов инфраструктуры, жилья на берегах водных объектов также становится проблемой их собственников.

Озеро Байкал как объект Всемирного природного наследия является федеральной собственностью, и ответственность за его сохранение перед мировым сообществом несет Правительство Российской Федерации. Поэтому возникает юридический нонсенс, когда ответственность за сохранение природного объекта возлагается на юридическое лицо, которому эта собственность не принадлежит.

Несмотря на всю абсурдность таких юридических поправок в Водном кодексе, эта норма уже существует. В Кабанском районном суде 11 июля 2022 г. со ссылкой на новую редакцию Водного кодекса РФ состоялось рассмотрение судебного дела по иску Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуры к Байкальскому государственному заповеднику. В нем истец просит суд обязать Байкальский заповедник как собственника земельного участка осуществить строительство берегоукрепительных сооружений в береговой зоне в непосредственной близости к визит-центру, подвергшейся размытию в период высокого уровня оз. Байкал в октябре 2021 г. В равной степени данный иск относится к Енисейскому бассейновому водному управлению Федерального агентства водных ресурсов и Министерству природных ресурсов и экологии РФ, имеющих прямое отношение к этой проблеме [25].

Любопытно, что в этом судебном процессе пострадавшая сторона — это Байкальский заповедник, территория которого подвергается разрушению, и он же становится объектом судебного иска. Такого precedента в юридической практике еще не было. Заповеднику также вменяется устранение последствий размытия берегов. Между тем заповедник — это государственное бюджетное учреждение с ограниченными правами и возможностями, а прокуратура своим иском провоцирует его на нарушение бюджетного законодательства и траты бюджетных средств на нецелевые нужды. Хотя при этом прокуратурой оговаривается «отсутствие полномочий у органов местного самоуправления и органов государственной власти Бурятии по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении оз. Байкал».

По этой логике следующим объектом судебного иска станут органы муниципального управления, где размываются дороги, школы и другие социальные объекты. Местных жителей заставят чинить заборы, восстанавливать собственные огороды в зоне береговых разрушений и т. д. Согласно этой поправке в Водном кодексе РФ, еще большие проблемы собственников земельных участков возникнут при речных наводнениях, где ущербы достигают многих сотен миллионов рублей.

Кроме того, Водный кодекс оставляет открытым и другой вопрос о компенсации ущерба водной экосистеме и социально-экономических ущербов, возникающий как при повышенных расходах через Иркутскую ГЭС в многоводные годы с возможным затоплением территорий нижнего бьефа при одновременном форсировании уровня оз. Байкал и затоплением его восточного побережья, так и при снижении расхода Иркутской ГЭС в маловодные периоды, когда жители, промышленные и социальные объекты остаются без воды, в том числе в долине р. Ангары ниже г. Иркутска [26].

Между тем, основной причиной разрушения береговой линии озера, а равно его отступания от нормального состояния является деятельность Иркутской ГЭС, которая не в состоянии поддерживать

естественный режим уровня озера, существовавший до строительства плотины [27–32]. Вместо соблюдения естественного колебания уровня озера энергетики нашли более легкий способ обхода Постановления Правительства РФ от 2001 г. [5], определявшего разрешенный уровень отметок от 456,00 до 457,00 м.

По нашему мнению, именно под давлением энергетиков Правительство России в 2015, 2016, 2017 и 2021 гг. приняло постановления, позволяющие изменять Иркутской ГЭС уровень озера в пределах от 455,54 до 457,85 м, т. е. в интервале 2 м 31 см, которого не было за всю историю уровенных наблюдений. А указанная верхняя отметка имеет вероятность достижения одного раза в 10 000 лет. Иными словами, данный документ полностью освобождает энергетиков от обязательств регулировать уровенный режим озера, поскольку ни в теории, ни на практике эти экстремумы не были достигнуты. Это уникальный случай в российской правовой практике, когда по регулированию уровенного режима водоема принимается пять постановлений российского Правительства.

Возвращаясь к предмету иска прокуратуры к Байкальскому заповеднику, следует отметить, что разрушения береговой линии вблизи визит-центра происходят при уровне озера не выше 457,23 м. Можно только представить, какие катастрофические разрушения прошли бы здесь и по всему побережью озера при отметке 457,85 м. В этих условиях более целесообразно направить исковые заявления прокуратуры в адрес ПАО «Иркутскэнерго» и его хозяев «Ен плюс» с требованиями соблюдения метрового природного режима колебаний уровня озера. Это и есть основное условие выполнения новой редакции Водного кодекса (ст. 67. ч. 3) [24], которое требует осуществления мер по предотвращению негативного воздействия вод. В этом случае нет необходимости сооружения защитных стенок, выполняющие берегов и других дорогостоящих мероприятий.

Кроме того, необходимо указать, что в Водном кодексе РФ (ст. 3) определены основные принципы водного законодательства, в том числе:

– приоритет охраны водных объектов перед их использованием; использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;

– регулирование водных отношений исходит из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему [24].

Поэтому во всех технических документах по эксплуатации Иркутской ГЭС оз. Байкал рассматривается как часть Иркутского водохранилища и составная часть механизма функционирования гидростанции. Соответственно, регулирование объема водной массы озера происходит в интересах собственника Иркутской ГЭС и не должно оказывать негативное воздействие на экосистему Байкала.

В современных условиях действующие правила использования водных ресурсов (ПИВР) Иркутского водохранилища (оз. Байкал) устарели по целому ряду положений, требуют уточнений и дополнений, прежде всего, по вопросу регулирования уровенного режима и приближения его к естественному состоянию.

Рассматривая Иркутскую ГЭС совместно с ее водохранилищем (включая оз. Байкал) как единую водохозяйственную систему, принадлежащую, в соответствии с Водным кодексом, Иркутской области и Республике Бурятия, следует предположить и равные права на использование водных ресурсов озера. Более того, в ст. 42 Водного кодекса указано: «при использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима, которое может привести к нарушению прав третьих лиц» [24].

В этих целях для возмещения ущерба предлагается использовать механизм рентных отношений и возникающий рентный эффект при получении сверхприбыли за счет продажи и использования самой дешевой электроэнергии в стране, а также совершенствовать экологическое законодательство в части возмещения ущерба окружающей среде.

Однако главным результатом иска Байкальской природоохранной прокуратуры на совещании в Республике Бурятия с участием заместителя Председателя Правительства РФ В.В. Абрамченко стало поручение Минстрою России совместно с Правительством Республики Бурятия к 15 сентября 2022 г. проработать вопрос обеспечения финансирования работ по берегоукреплению в районе визит-центра «Байкал заповедный» [33].

Остались открытыми другие вопросы, связанные с разрушением берегов по остальному побережью оз. Байкал. Так, смыло часть здания музея Кабанского рыбзавода в Старом Энхалуке. Реальная угроза нависла над островами Ярки в Северном Прибайкалье, которые отделяют холодные воды Байкала от мест нагула многих промысловых рыб в дельте Кичеры и Верхней Ангары. Начинает размываться участок дороги на п-ове Святой Нос между Усть-Баргузином и Курбуликом.

Созданный прецедент с разрушением берегов в Байкальском заповеднике, к которому привлечена природоохранная прокуратура, заставляет полагать, что это пока единственный способ защиты берегов с помощью федеральных органов власти. Поэтому на примере многих российских законодательных актов по решению природоохраных проблем на Байкале, принятых ранее и отмененных, необходимо вернуться к прежней редакции Водного кодекса, в котором ответственность за негативное воздействие вод возлагалась на собственника водного объекта.

Одновременно возникает и другой вопрос. На всех уровнях власти обсуждается приоритет решения байкальских проблем. Однако почему решением проблемы размыва байкальских берегов в Бурятии занимаются в Красноярске, Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура находится в Иркутске, а гидрометеорологическая обстановка на Байкале прогнозируется в Чите? И эти примеры можно продолжить. Между тем много лет безрезультатно обсуждается проблема создания федерального центра по управлению байкальскими проблемами на его берегах.

В качестве комментария к этим предложениям следует отметить, что в соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими водными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [34]. Соответственно, все федеральные правовые изменения, касающиеся интересов регионов, должны быть согласованы с законодательными органами субъектов. В ином случае региональный парламент вправе опротестовать в Конституционном суде РФ принятые изменения в Водном кодексе, как не прошедшие регламент принятия федеральных законов.

Мы уже отметили, что в плановой экономике было принято шесть постановлений партийных и правительственные органов по обеспечению охраны и рационального использования природных богатств бассейна оз. Байкал, и все они практически были выполнены. Тем не менее накануне распада Советского Союза в 1987 г. в ЦК КПСС было принято постановление «Об ответственности лиц, виновных в невыполнении ранее принятых решений по осуществлению природоохраных мероприятий бассейна оз. Байкал» [35]. В этом документе есть такая фраза: «Такое безответственное отношение к исполнению постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР ЦК КПСС считает нетерпимым и требует от партийных советских и хозяйственных органов в центре и на местах обеспечивать четкое, своевременное и полное выполнение решений партии и правительства» [35, с. 1]. И далее за неудовлетворительное выполнение этих документов: «За допущенное глубокое отставание в развитии и техническом перевооружении целлюлозно-бумажной промышленности» [35, с. 2] (речь идет о загрязнении от Байкальского ЦБК) освобождены от занимаемой должности, привлечены к строгой ответственности многие союзные и республиканские руководители.

Постреформенный период в России также отмечен принятием множества природоохраных документов самого высокого уровня, в том числе вышеупомянутых трех федеральных целевых программ по охране оз. Байкал и социально-экономическому развитию Байкальской природной территории, ни одна из которых не выполнена даже в первом приближении. Более того, ни в одном из этих документов нет даже концептуальных подходов к проблемам развития экологобезопасной экономики и повышения уровня жизни местного населения как ключевой задачи устойчивого развития.

Вряд ли следует признать природоохранную эффективность включения оз. Байкал в список участков Всемирного природного наследия. Принятие Федерального закона «Об охране оз. Байкал» привело только к ограничению хозяйственной деятельности для местного населения.

Даже прямые поручения высшего руководства страны игнорируются исполнительными органами всех уровней власти. К примеру, Президент РФ 12 сентября 2019 г. утвердил перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению оз. Байкал и его экологическому оздоровлению и в том числе поручил правительству [36]:

- а) завершить формирование механизмов осуществления государственного экологического мониторинга экосистемы оз. Байкал;
- б) утвердить порядок предупреждения и реагирования на риски нарушения экологической системы оз. Байкал;
- в) разработать интегрированные показатели охраны экосистемы оз. Байкал и ее состояния с использованием государственного фонда данных государственного экологического мониторинга;
- г) обеспечить проведение регулярного анализа количества запасов и промысловый нагрузки водных биологических ресурсов оз. Байкал, а также оценку результатов их воспроизводства.

Правительствам Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края поручено провести оценку потенциального воздействия туризма и туристской деятельности на Байкальскую природную территорию. Генеральной прокуратуре РФ совместно с ФСБ и МВД России было поручено

дать правовую оценку деятельности работников организаций и должностных лиц органов исполнительной власти всех уровней по исполнению природоохранного законодательства и федеральных директив по сохранению экосистемы оз. Байкал [41].

Такая же судьба постигла и поручение главы государства на Госсовете и Совете по науке и образованию от 24 декабря 2021 г. [37], в котором Правительству РФ было поручено до 22 апреля 2022 г. разработать и реализовать в рамках национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» план мероприятий по развитию научно-популярного туризма в России, где оз. Байкал займет центральное место.

О региональности в решении экологических проблем. Как известно, в природе нет четких границ, которые проводит человек в процессе хозяйственной деятельности. Между тем природные объекты часто принадлежат тем или иным собственникам или пересекают те или иные административные границы. Бассейн оз. Байкал расположен в контурах трех административных субъектов Российской Федерации и двух федеральных округов. Значительная часть бассейна — в пределах Монголии. Вполне понятно, что все эти субъекты имеют собственные экономические интересы, которые не всегда совпадают между собой и, более того, находятся под юрисдикцией собственных правовых актов.

Именно по этой причине Монголия активизирует строительство гидротехнических сооружений на своей части бассейна р. Селенги, которые направлены на производство гидроэнергии и улучшение водообеспеченности. Эти плотины неизбежно будут влиять на водность оз. Байкал и его экосистему. По этой причине Россия обязана предложить соседней стране иные компенсационные условия, удовлетворяющие Монголию и, в том числе, ее газификацию или поставку необходимой электроэнергии [38].

Решение любых экологических проблем оз. Байкал требует единых подходов в создании регулирующих хозяйственных механизмов как со стороны Бурятии, так и Иркутской области. Между тем летом 2022 г. в г. Байкальске проходило заседание Управляющего совета по комплексному развитию Байкальского муниципального образования при губернаторе Иркутской области, на котором был рассмотрен вопрос о совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность в центральной экологической зоне Байкальской природной территории [39]. В принятом протоколе по итогам заседания указано на необходимость перевода земель лесного фонда в земли населенных пунктов, также принято решение о разработке мероприятий по предотвращению загрязнения фосфатсодержащими средствами территории Иркутской области. Также предлагалось направить в Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды предложения о законодательном решении поставленных задач.

К сожалению, данный документ позволяет регулировать природоохранные отношения только на территории Иркутской области и не может решить поставленные задачи без участия Республики Бурятия.

О совершенствовании экологического законодательства. Российский опыт свидетельствует, что еще с царских времен любые запреты и ограничения, которые вступают в противоречие с интересами общества в России, не действуют или, в лучшем случае, малоэффективны. Объясняя такую традицию, необходимо вспомнить, что в классическом определении экология — это наука о доме, о том, как сохранить его, сделать удобным для проживания человека. Преобладание административных запретов и ограничений, несовершенство нормативных правовых актов, регулирующих вопросы охраны и использования природных ресурсов оз. Байкал, приводят к обострению эколого-экономических проблем и конфликтов в землепользовании, водопользовании, развитии туризма и рекреации, ухудшению условий жизнеобеспечения и жизнедеятельности местного населения [40]. Обеспеченность важнейшими учреждениями социальной инфраструктуры — здравоохранения и образования — здесь ниже, чем на территориях за пределами центральной экологической зоны Байкальской природной территории [41].

К сожалению, во всех российских природоохранных документах основным предметом обсуждения является приоритет экологических ограничений. Между тем в Конституции РФ утверждается: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7) [34]. А в ст. 9 указано, что «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [34].

Исходя из этих основополагающих принципов российского законодательства, следует предложить, что его главная цель — все-таки создание комфортных условий для жизни местного населения. Однако в федеральном законе «Об охране озера Байкал» и других подзаконных актах об этом нет даже упоминания, а их основной целью являются многочисленные экологические ограничения и запреты.

Как результат такой политики, итоги последних переписей населения после начала экономических реформ свидетельствуют о последовательном тренде сокращения населения на всей Байкальской природной территории, включая Иркутскую область, Республику Бурятия и Забайкальский край. И хотя такая закономерность характерна для территории всей Азиатской России, особого внимания заслуживает тот факт, что на фоне роста численности населения Бурятии и г. Улан-Удэ сокращается население всех четырех прибайкальских муниципалитетов. При этом, начиная с относительно стабильного в экономическом отношении 2010 г., более интенсивно сокращается численность населения в центральной экологической зоне, т. е. в населенных пунктах, расположенных на побережье оз. Байкал, где наиболее благоприятные условия для жизни местного населения, развития самых разнообразных форм туризма.

При этом следует отметить, что такая закономерность не относится к побережью озера на территории Иркутской области, население которой сосредоточено в основном в Байкальске, Слюдянке, Култуке и Листвянке, где существуют более благоприятные условия для занятости населения, транспортной доступности к промышленным центрам области и льготные энергетические тарифы.

Отсюда можно сделать вывод о том, что экологическое законодательство, ориентированное на сохранение окружающей природной среды, «вытесняет» жителей, проживающих на соответствующей территории, в полном противоречии ст. 9 Конституции РФ.

Таким образом, отсюда следует задача принципиального изменения приоритетов экологической политики от охраны природы «от человека» и хозяйственных ограничений на задачи повышения уровня жизни местного населения и создания более комфортных условий по сравнению с другими российскими стандартами. Только в этом случае у жителей может появиться чувство хозяина в собственном доме как главного условия для устойчивого развития, согласно итоговой Декларации, принятой на Саммите в Рио-де Жанейро в 1992 г. [42].

Кроме того, российское законодательство должно учитывать и народные традиции, свидетельствующие о том, что на Руси во все века запреты, если они ориентированы против интересов населения, никогда не достигали поставленных задач.

Отсюда следует, что необходима работа по совершенствованию природоохранного законодательства, регулирующего деятельность на всей Байкальской природной территории по следующим направлениям:

1. Актуальными остаются разработанные ранее рекомендации, отраженные в том числе в Решении Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию от 2016 г. [43]. «Рекомендовать Правительству РФ:

– при окончательной доработке проекта Постановления Правительства РФ «О максимальных и минимальных значениях уровня оз. Байкал» отметить, что в нем изменение установленных минимальных и максимальных отметок уровня оз. Байкал возможно только в режиме предотвращения чрезвычайных ситуаций;

– разработать и утвердить положение «О введении режима чрезвычайной ситуации регулирования оз. Байкал при экстремально низких и высоких уровнях приточности»;

– совместно с собственниками каскада Ангарских ГЭС рассмотреть возможность создания в центральной экологической зоне БПТ единой энергосистемы.

Рекомендовать Правительству Иркутской области рассмотреть возможность водоснабжения г. Ангарска за счет подземного водозабора».

2. По мнению авторов, следует поддержать предложения по регулированию уровня оз. Байкал, сформулированные В.И. Зоркальцевым с соавторами в [44]:

– вместо возвращения уровня озера на отметки естественного режима (первый вариант) «более предпочтительным является второй, так называемый экологический вариант, в котором зарегулированные уровни остаются на более высоких отметках, но максимально сохраняют внутригодовой ход естественных уровней, или соответствуют оптимальным уровням для функционирования байкальской экосистемы» [44, с. 38];

– в целях регулирования многолетних и сезонных отклонений притока воды в Байкал более активно использовать алюминиевые заводы для снижения электрических нагрузок в маловодные годы и, наоборот, увеличения объемов производства алюминия в многоводные периоды;

– «создание единых тарифов на электроэнергию на территории Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, поскольку электроснабжение этой территории обеспечивается на основе ангарских ГЭС» [44, с. 39] и др. предложения.

3. В конечном итоге взаимоотношения природы и общества оптимально регулировать природо-подобными технологиями, которые максимально встроены в экологические системы. При этом в Конституции РФ в ст. 2 указано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» [34], а в ст. 9 записано: «Земля и другие природные ресурсы охраняются и используются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [34]. Таким образом, согласно высшему законодательному акту, любые мероприятия, в том числе природоохранные, не могут ущемлять интересы граждан страны. Поэтому ограничения в хозяйственной деятельности, декларированные законом «Об охране озера Байкал» и его подзаконными актами, когда природоохранные акты принимаются без учета интересов местного населения, во многих случаях нарушают права человека и являются, по своей сути, нелегитимными и антиконституционными. В обоснование нового постановления об уровненном режиме должны быть включены положения о праве собственности Республики Бурятия на Иркутское водохранилище (в границах Республики Бурятия), а также необходимость учета при использовании гидроэнергетических ресурсов оз. Байкал интересов Республики Бурятия как интересов третьих лиц.

В связи с этим следует вспомнить любимую книгу нашего детства А. Сент-Экзюпери «Маленький принц», в которой главный герой во время своих путешествий по планетам встречается с очень мудрым королем, который говорит ему: «С каждого надо спрашивать то, что он может дать, власть должна быть разумной. Если ты повелишь своему народу броситься в море, он устроит революцию. Я имею право требовать послушания, потому что веления мои разумны».

Эти слова в равной степени относятся к властям всех уровней и могут предотвратить многие указанные правовые коллизии.

ВЫВОДЫ

В сумме изложенный материал позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Минимальный ущерб экосистеме оз. Байкал и прибрежной территории достигается при соблюдении уровненного режима озера в интервале 456,0–457,0 м.
2. При превышении этой амплитуды возрастает экологический и материальный ущерб экосистеме оз. Байкал и экономике ЦЭЗ БПТ и нижнего бьефа Иркутской ГЭС.
3. Существующее законодательство нарушает основные нормы Конституции РФ и Водного кодекса РФ, утверждающие приоритеты интересов общества и охраны водных объектов перед использованием водных ресурсов.
4. Водохозяйственная система Иркутской ГЭС в соответствии с основным принципом водного законодательства находится в собственности Иркутской области и Республики Бурятия.
5. Необходимо соблюдать нормы Водного кодекса РФ (ст. 42), который утверждает, что при использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима, которое может привести к нарушению прав третьих лиц.

Работа выполнена в рамках государственного задания Байкальского института природопользования СО РАН (AAAA-A21-121011590039-6 (0273-2021-0003)).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Федеральный** закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 № 94-ФЗ (с изменениями от 01.05.2022). Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/-/document/901732256> (дата обращения 09.10.2022).
2. **Бэкон Ф.** Сочинения в двух томах. Т. 1. — М.: АН СССР, Изд-во Ин-та философии; изд-во соц.-эк. лит-ры «Мысль», 1971. — 590 с.
3. **Тулохонов А.К.** Байкальская проблема: история и документы. — Улан-Удэ: Экос, 2010. — 128 с.
4. **Постановление** Правительства РФ от 25.11.1994 № 1306 «О Комплексной федеральной программе по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна». Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/-/document/9009926> (дата обращения 09.10.2022).
5. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860 «О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)». Электронный фонд правовых и

нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — <https://docs.ctnd.ru/-document/901808177> (дата обращения 09.10.2022).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 847 «О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы». Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — <https://docs.ctnd.ru/document/902365895> (дата обращения: 09.10.2022).
7. Бондаренко Н.А., Русанов И.И., Черницина С.М., Шубенкова О.В., Пименов Н.В., Земская Т.И. Функционирование микроводорослей подледного планктона и ледовой интерстициали в прибрежной зоне озера Байкал // Микробиология. — 2020. — Т. 89, № 3. — С. 344–355. — DOI: 10.31857/S0026365620030064
8. Волкова Е.А., Сороковикова Е.Г., Белых О.И., Тихонова И.В., Бондаренко Н.А. Фотогранулы, сформированные нитчатыми цианобактериями и водорослями рода *Spirogyra link*, в прибрежье озера Байкал // Изв. Байкал. ун-та. — 2020. — Т. 30, № 1. — С. 14–22. — DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(1).14-22
9. Адрианов А.В. Когда океан «зацветает» // В мире науки. — 2022. — № 3. — С. 34–39.
10. Максанова Л.Б.-Ж., Дугарова Т.Б., Кауров И.А. Туризм и пандемия COVID-19: опыт и уроки Республики Бурятия // Вестн. Бурят. ун-та. Экономика и менеджмент. — 2021. — № 1. — С. 62–71.
11. Zaborovskaia O., Sharafanova E., Maksanova L. Scenario forecasting tourist flows during the Covid-2019 pandemic // International Journ. of Technology. — 2020. — Vol. 11, N 8. — P. 1570–1578.
12. Максанова Л.Б.Ж., Андреева А.М. Развитие туризма в условиях пандемии: новые тренды и антикризисные меры // Общество: политика, экономика, право. — 2020. — № 12 (89). — С. 64–68.
13. Куснер Ю.С., Мкртчян Г.М., Царев И.Г. Взаимоотношения экономики и экологии на примере электроэнергетики Байкальского региона // ЭКО. — 2006. — № 12 (390). — С. 175–180.
14. Отчет ФГУП «Центр Российского регистра гидротехнических сооружений и государственного водного кадастра» МПР РФ по теме М-06-№ «Разработка второй редакции Проекта Правил использования водных ресурсов оз. Байкал и Иркутского водохранилища на р. Ангаре [Электронный ресурс]. — <http://www.cawater-info.net/review/pdf/upr-vod-res-rossii> (дата обращения 01.10.2022).
15. Отчет ФГБОУ ВПО МГУП «Доработка проектов правил использования водных ресурсов водохранилищ Ангарского каскада ГЭС (Иркутского водохранилища и озера Байкал, Братского и Усть-Илимского водохранилищ)» (шифр И-12-48). Проект «Правил использования водных ресурсов Иркутского водохранилища и озера Байкал». Государственный контракт от 29.06.2012 г. № И-12-48. — М., 2013. — 174 с.
16. Хрисанов Н.И., Арефьев Н.В. Экологическое обоснование гидроэнергетического строительства. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 1992. — 168 с.
17. Савельев В.А. Современные проблемы и будущее гидроэнергетики Сибири. — Новосибирск: Наука, 2000. — 200 с.
18. Безруков Л.А., Корытный Л.М. Водные ресурсы // Современная Россия: географическое описание нашего Отечества. Сибирь. — М.: Паулсен, 2020. — С. 175–180.
19. Гидроэнергетика и состояние экосистемы озера Байкал / Ред. А.А. Атуров, Н.М. Пронин, А.К. Тулохонов. — Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. — 280 с.
20. Никитин В.М., Абасов Н.В., Осипчук Е.Н. Бережных Т.В., Георгиевский В.Ю., Измайлова А.В., Молчанова Т.Г., Фуксова Т.Г. Водный баланс озера Байкал за период эксплуатации Иркутской ГЭС // География и природ. ресурсы. — 2022. — Т. 43, № 5. — С. 36–44. — DOI: 10.15372/GIPR20220504
21. Синюкович В.Н. Сезонные характеристики уровненного режима озера Байкал в естественных и зарегулированных условиях // География и природ. ресурсы. — 2022. — Т. 43, № 5. — С. 45–53. — DOI: 10.15372/GIPR20220505
22. Колмогоров В.В., Халяпин Л.Е. Иркутская ГЭС и Ангаро-Енисейский каскад ГЭС в энергетике Сибири. Пути повышения эффективности // ЭКО. — 2022. — № 8 (578). — С. 44–53. — DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-8-44-53
23. Тулохонов А.К. Байкал на весах экономики и экологии // ЭКО. — 2022. — № 8 (578). — С. 8–23. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-8-8-23
24. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — <https://docs.ctnd.ru/document/901982862> (дата обращения 09.10.2022).
25. Административное исковое заявление Б 007321 от 03.06.2022 № 85-2022 по делу № 2-1152/2022 ~ М-951/2022 [Электронный ресурс]. — https://kabansky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_deло&srv_num=1&name_op=case&case_id=176233232&case_uid=ec4cf4a4-3dbb-4420-a26f8bf34d4c20ab&delo_ (дата обращения 01.10.2022).
26. Сороковикова Л.М., Синюкович В.Н., Томберг И.В., Поповская Г.И., Чернышов М.С., Иванов В.Г., Ходжер Т.В. Состояние водной экосистемы дельты реки Селенги в условиях длительного маловодья // География и природ. ресурсы. — 2017. — № 1. — С. 81–89. — DOI: 10.21782/GIPR0206-1619-2017-1 (81-89)
27. Маслов В.М. Водохозяйственная обстановка — оценивается как сложная // Исток. Водохозяйственная газета Байкальского региона. — 1998. — № 1. — С. 1.
28. Государственные доклады Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране» [Электронный ресурс]. — https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/ (дата обращения 08.02.2023).

29. **Байкал.** Атлас / Ред. Н.С. Овчинникова. — М.: РАН СО РАН Межведомственный научный совет по программе «Сибирь». — Роскартография, 1993. — 160 с.
30. **Верещагин Г.Ю.** Байкал: научно-популярный очерк. — Иркутск: ОГИЗ, 1947. — 170 с.
31. **Козырева Е.А.** Динамика берегов оз. Байкал при новом уровенном режиме. — М.: Наука, 1976. — 88 с.
32. **Козырева Е.А., Кадетова А.В., Рыбченко А.А., Пеллинен В.А. Светлаков А.А., Тарасова Ю.С.** Типизация и современное состояние берегов озера Байкал // Водные ресурсы. — 2020. — Т. 47, № 4. — С. 453–465. — DOI: 10.31857/S0321059620040070
33. **Виктория** Абрамченко утвердила поручения Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал. Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — <http://government.ru/news/46167/> (дата обращения 09.10.2022).
34. **Конституция** Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. — http://www.consultant.ru/document/-cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 09.10.2022).
35. **Постановление** ЦК КПСС от 12 мая 1987 г. «Об ответственности лиц, виновных в невыполнении ранее принятых решений по осуществлению природоохранных мероприятий бассейна озера Байкал» [Электронный ресурс]. — https://www.sbras.ru/files/news/docs/postanovlenie_tsk_kpss_ot_12_maya_1987_ob_otvestvennosti_lits.pdf (дата обращения 01.10.2022).
36. **Перечень** поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению. Официальный сетевой ресурс Президента России [Электронный ресурс]. — <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524> (дата обращения 09.10.2022).
37. **Перечень** поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по науке и образованию Официальный сетевой ресурс Президента России [Электронный ресурс]. — <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67752> (дата обращения 09.10.2022).
38. **Президент** Монголии заявил о начале проектирования гидротехнических сооружений на Селенге Официальный сайт Восточного экономического форума [Электронный ресурс]. — <https://forumvostok.ru/> (дата обращения 09.10.2022).
39. **О работе** по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. Выписка из протокола заседания Управляющего совета по комплексному развитию Байкальского муниципального образования при Губернаторе Иркутской области от 27 августа 2022 г. (протокол № КСО-194/22 от 12 сентября 2022 г.) [Электронный ресурс]. — <https://gorod-bai-kalsk.ru/p/gorodbaikalsk-ndustry1445?search=%D0%80%D0%8B%D0%80%D0%8B3> (дата обращения 01.10.2022).
40. **Михеева А.С., Максанова Л.Б.-Ж., Абидуева Т.И., Бардаханова Т.Б.** Эколого-экономические проблемы и конфликты природопользования в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (Республика Бурятия) // География и природ. ресурсы. — 2016. — № 5. — С. 201–217. — DOI: 10.21782/GIPR0206-1619-2016-5(210-217)
41. **Ханджапова Л.М., Дагбаева С.Д.-Н., Аюшеева С.Н., Санжеев Э.Д., Лубсанова Н.Б., Ерёмко З.С.** Современное использование территории и перспективы социально-экономического развития Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (Республика Бурятия) // География и природные ресурсы. — 2016. — № 5. — С. 137–143. — DOI: 10.21782/GIPR0206-1619-2016-5(137-143)
42. **Итоговая** декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды от 14.06.1994 г. [Электронный ресурс]. — https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения 01.10.2022).
43. **Решение** Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию от 2016 г. Официальный сайт Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию [Электронный ресурс]. — <http://agrarian.council.gov.ru/75915/> (дата обращения 10.02.2023).
44. **Зоркальцев В.И., Калихман А.Д., Калихман Т.П., Синюкович В.Н.** Проблема регулирования уровня озера Байкал // ЭКО. — 2022. — № 8 (578). — С. 24–43. — DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-8-24-43

Поступила в редакцию 31.11.2022

После доработки 10.12.2023

Принята к публикации 07.05.2024