



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ**
к Федеральному закону
от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ
«ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ»
(постатейный)

Ответственный редактор
кандидат юридических наук
Ю.И. Шуплецова

Москва
ИНФРА-М
2023

УДК 349.6
ББК 67.407
НЗ4

*Одобрено секцией частного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Эйриян Г.Н. — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Пермского государственного национально-исследовательского университета;

Морозов А.Н. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

**Научно-практический комментарий к Федеральному закону от
НЗ4 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) /**
отв. ред. Ю.И. Шуплецова. — Москва : Институт законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской
Федерации : ИНФРА-М, 2023. — 192 с.

ISBN 978-5-16-018143-1 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-111144-4 (ИНФРА-М, online)

В 1999 году был принят Федеральный закон «Об охране озера Байкал», призванный определить не только правовые основы охраны озера, но и вопросы хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории. За время его действия постоянно возникали вопросы, требующие дополнительного регулирования. Только за 2020—2021 гг. было принято шесть федеральных законов, вносящих изменения в комментируемый акт. Около 10 проектов федеральных законов находятся на разных стадиях рассмотрения. Положения данного Федерального закона неоднократно становились предметом рассмотрения судов высших инстанций, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации.

Настоящее издание — первый комплексный комментарий к Федеральному закону «Об охране озера Байкал» за всю 23-летнюю историю его существования. Цели комментария — способствовать оптимизации практики правоприменения в области защиты уникального природного объекта, включенного в Список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО, а также сориентировать деятельность хозяйствующих субъектов, государственных органов и населения на эффективное исполнение законодательных норм, направленных на установление баланса экологических, культурных и экономических интересов.

Для юристов — ученых и практиков, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, представителей бизнес-сообщества и государственных структур, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в сохранении и преумножении природного богатства России.

**УДК 349.6
ББК 67.407**

ISBN 978-5-16-018143-1 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-111144-4 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2022

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**SCIENTIFIC AND PRACTICAL
COMMENTARY**

to the Federal Law
of May 1, 1999, No. 94-FZ

**«ON THE PROTECTION
OF LAKE BAIKAL»**

(article-by-article)

Executive editor
Candidate of Legal Sciences
Yu.I. Shupletsova

Moscow
INFRA-M

*Approved by the Private Law section of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Eirian G.N. — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Law Faculty of Perm State National Research University;

Morozov A.N. — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of International Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Scientific and practical commentary to Federal Law of May 1, 1999, No. 94-FZ “On the protection of Lake Baikal” (article-by-article) / executive editor Yu.I. Shupletsova. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 192 p.

ISBN 978-5-16-018143-1 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-111144-4 (INFRA-M, online)

In 1999, the Federal Law “On the Protection of Lake Baikal” was adopted, designed to determine not only the legal basis for the protection of the lake, but also the issues of economic activity in the Baikal natural territory. During its operation, issues constantly arose that required additional regulation. In 2020—2021 alone, six federal laws were adopted that amend the act being commented on. About 10 draft federal laws are at different stages of consideration. The provisions of this Federal Law have repeatedly been the subject of consideration by courts of higher instances, including the Constitutional Court of the Russian Federation.

This publication is the first comprehensive commentary on the Federal Law “On the Protection of Lake Baikal” in the entire 23-year history of its existence. The purpose of the commentary is to contribute to the optimization of law enforcement practice in the field of protection of a unique natural object included in the UNESCO World Heritage List, to orient the activities of economic entities, relevant state bodies and the population to the effective implementation of legislative norms aimed at establishing a balance of environmental, cultural and economic interests.

For lawyers, scientists and practitioners, teachers, students and postgraduates of law schools and faculties, representatives of the business community and government agencies, as well as for a wide range of readers interested in preserving and multiplying the natural wealth of Russia.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Боголюбов С.А. — научный руководитель, главный научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (преамбула);

Галиновская Е.А. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 3, 10);

Горохов Д.Б. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 1, ст. 6);

Кичигин Н.В. — кандидат юридических наук, и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 5);

Пономарев М.В. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 15, 17, 19, 23, 24);

Сакович О.М. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 12, 25);

Сиваков Д.О. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 7, 8, 16);

Хлуденева Н.И. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ст. 2, 9, 13, 14, 20);

Шуплецова Ю.И. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ответственный редактор) (ст. 11, 25.1, 26);

Ющенко М.С. — директор московского филиала ФГБУ УралНИИ «Экология», соискатель юрфака МГУ им. М.В. Ломоносова (ст. 18, 21, 22).

AUTHOR'S TEAM

Bogolubov S.A. — Doctor of Legal Sciences, Professor, Scientific supervisor, Chief researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — preface;

Galinovskaya E.A. — Cand. Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — art. 3, 10;

Gorokhov D.B. — Cand. Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — art. 1, 6;

Kichigin N.V. — Cand. Legal Sciences, acting Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Leading Researcher — art. 5;

Khludeneva N.I. — Cand. Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, art. 2, 9, 13, 14, 20;

Ponomarev M.V. — Cand. Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — art. 15, 17, 19, 23, 24;

Sakovich O.M. — Cand. Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — art. 12, 25;

Sivakov D.O. — Cand. Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — art. 7, 8, 16;

Shupletsova Yu.I. — Cand. Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (executive editor) — art. 11, 25.1, 26;

Yushchenko M.S. — director of the Moscow branch of the FGBU Ural-NII Ecology, applicant for the law faculty of Moscow State University M.V. Lomonosov — art. 18, 21, 22.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	13
ПРЕДИСЛОВИЕ	17
ПРЕАМБУЛА	18
Глава I	
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	24
Статья 1. Правовое регулирование в области охраны озера Байкал.....	24
Статья 2. Экологическое зонирование Байкальской природной территории.....	34
Статья 3. Границы Байкальской природной территории, границы водоохраной зоны и границы рыбохозяйственной заповедной зоны озера Байкал	43
Глава II	
РЕЖИМ ОХРАНЫ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ	53
Статья 5. Основные принципы охраны Байкальской природной территории	53
Статья 6. Виды деятельности, запрещенные или ограниченные на Байкальской природной территории	64
Статья 7. Водный режим озера Байкал	75
Статья 8. Особенности охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений	79
Статья 9. Территории традиционного природопользования на Байкальской природной территории	82
Статья 10. Особенности пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах.....	90
Статья 11. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне.....	94
Статья 12. Организация туризма и отдыха в центральной экологической зоне	100
Глава III	
ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА УНИКАЛЬНУЮ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ ОЗЕРА БАЙКАЛ	104
Статья 13. Порядок установления нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.....	104

Содержание

Статья 14.	Предельно допустимый объем сбросов и выбросов загрязняющих веществ, размещения отходов производства и потребления, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал	110
-------------------	--	-----

Глава IV

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОЗЕРА БАЙКАЛ	118
--	-----

Статья 15.	Федеральные органы исполнительной власти в области охраны озера Байкал	118
-------------------	--	-----

Статья 16.	Комплексные схемы охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории	124
-------------------	--	-----

Статья 17.	Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду Байкальской природной территории	126
-------------------	--	-----

Статья 18.	Ликвидация или репрофилирование экологически опасных хозяйственных объектов.....	133
-------------------	--	-----

Статья 19.	Оценка соблюдения обязательных требований, установленных настоящим Федеральным законом	141
-------------------	--	-----

Статья 20.	Государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал	145
-------------------	--	-----

Статья 21.	Финансирование деятельности по охране озера Байкал.....	150
-------------------	---	-----

Статья 22.	Целевые программы в области охраны озера Байкал	155
-------------------	---	-----

Статья 23.	Информация в области охраны озера Байкал	163
-------------------	--	-----

Статья 24.	Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона	168
-------------------	---	-----

Статья 25.	Международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны озера Байкал	177
-------------------	---	-----

Статья 25.1.	Заключительные положения	180
---------------------	--------------------------------	-----

Статья 26.	Вступление в силу настоящего Федерального закона.....	184
-------------------	---	-----

ЛИТЕРАТУРА	190
-------------------------	-----

TABLE OF CONTENTS

ACCEPTED ABBREVIATIONS	13
FOREWORD	17
PREFACE	18
Chapter I	
BASIC PROVISIONS	24
Article 1. Legal regulation in the field of protection of Lake Baikal	24
Article 2. Ecological zoning of the Baikal natural territory	34
Article 3. The boundaries of the Baikal natural territory, the boundaries of the water protection zone and the boundaries of the fishery reserve zone of Lake Baikal	43
Chapter II	
THE REGIME OF PROTECTION OF THE BAIKAL NATURAL TERRITORY	53
Article 5. Basic principles of protection of the Baikal natural territory	53
Article 6. Types of activities prohibited or restricted in the Baikal natural territory	64
Article 7. Water regime of Lake Baikal	75
Article 8. Features of protection, catching (harvesting) of endemic species of aquatic animals and collection of endemic species of aquatic plants	79
Article 9. Territories of traditional nature management in the Baikal natural territory	82
Article 10. Features of the use of land resources in the central ecological and buffer ecological zones	90
Article 11. Features of the use, protection, protection, reproduction of forests in the central ecological zone	94
Article 12. Organization of tourism and recreation in the central ecological zone	100
Chapter III	
MAXIMUM ALLOWABLE IMPACT ON THE UNIQUE ECOLOGICAL SYSTEM OF LAKE BAIKAL	104
Article 13. The procedure for establishing standards for maximum permissible harmful effects on the unique ecological system of Lake Baikal	104

Table of contents

Article 14. Maximum allowable volume of discharges and emissions of pollutants, disposal of production and consumption waste hazardous to the unique ecological system of Lake Baikal..... 110

Chapter IV

STATE REGULATION IN THE FIELD

OF PROTECTION OF LAKE BAIKAL..... 118

Article 15. Federal executive authorities in the field of protection of Lake Baikal 118

Article 16. Integrated schemes for the protection and use of natural resources of the Baikal natural territory 124

Article 17. State registration of objects that have a negative impact on the environment of the Baikal natural territory..... 126

Article 18. Liquidation or conversion of environmentally hazardous economic objects 133

Article 19. Assessment of compliance with the mandatory requirements established by this Federal Law 141

Article 20. State ecological monitoring of the unique ecological system of Lake Baikal..... 145

Article 21. Financing of activities for the protection of Lake Baikal 150

Article 22. Target programs in the field of protection of Lake Baikal 155

Article 23. Information in the field of protection of Lake Baikal 163

Article 24. Responsibility for violation of this Federal Law 168

Article 25. International cooperation of the Russian Federation in the field of protection of Lake Baikal..... 177

Article 25.1. Final provisions 180

Article 26. Entry into force of this Federal Law..... 184

LITERATURE..... 190

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ

Настоящий Федеральный закон — Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об охране озера Байкал»

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.)

Федеральный закон об охране окружающей среды — Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об охране окружающей среды»

Федеральный закон об особо охраняемых природных территориях — Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об особо охраняемых природных территориях»

Федеральный закон об охране атмосферного воздуха — Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об охране атмосферного воздуха»

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.)

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.)

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.)

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ГСК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.)

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

Закон о недрах — Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 11 июня 2021 г.) «О недрах»

Принятые сокращения

Федеральный закон о животном мире — Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «О животном мире»

Федеральный закон об охоте — Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федеральный закон о рыболовстве — Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

Федеральный закон об экологической экспертизе — Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. 2 июля 2021 г.) «Об экологической экспертизе»

Федеральный закон о радиационной безопасности — Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «О радиационной безопасности населения»

Федеральный закон об отходах — Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «Об отходах производства и потребления»

Федеральный закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии — Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

Федеральный закон о территориях традиционного природопользования — Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»

Федеральный закон о переводе земель — Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»

Приказ № 83 — Приказ Минприроды России от 21 февраля 2020 г. «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал».

2. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Президент РФ — Президент Российской Федерации

Правительство РФ — Правительство Российской Федерации

КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации

- ВС РФ** — Верховный Суд Российской Федерации
- Генеральная прокуратура РФ** — Генеральная прокуратура Российской Федерации
- Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
- МПР России** — Министерство природных ресурсов Российской Федерации
- Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
- Росгидромет** — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
- Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
- Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации
- Минрегион России** — Министерство регионального развития Российской Федерации
- Минпромторг России** — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
- Минэнерго России** — Министерство энергетики Российской Федерации
- МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации
- МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- Минздрав России** — Министерство здравоохранения Российской Федерации
- Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
- ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
- Рослесхоз** — Федеральное агентство лесного хозяйства
- Роснедра** — Федеральное агентство по недропользованию
- Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации
- Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации
- Росприроднадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
- Росводресурсы** — Федеральное агентство водных ресурсов
- Росрыболовство** — Федеральное агентство по рыболовству

Принятые сокращения

Госкомрыболовство России — Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

АН СССР — Академия наук СССР

Госплан СССР — Государственный плановый комитет Совета Министров СССР

3. ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИЗДАНИЯ

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

САПП РФ — Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ

БМД — Бюллетень международных актов

4. ИНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

БАМ и Транссиб — Байкало-Амурская и Транссибирская железнодорожные магистрали

БПТ — Байкальская природная территория

ЕГРН — единый государственный реестр недвижимого имущества

ЗООИТ — зоны с особыми условиями использования территории

ОВОС — оценка воздействия на окружающую среду

ООПТ — особо охраняемые природные территории

СОПС — Совет по развитию производительных сил

ПРЕДИСЛОВИЕ

На территории Российской Федерации есть ряд природных объектов, включенных в Список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО. И первое место среди них по праву занимает озеро Байкал.

Оно протянулось в центре Азии на 636 км на границе Иркутской области и Республики Бурятия¹. Запасы воды в озере более 23 тыс. км³, что составляет около 19% всех запасов пресной воды в мире. Это больше, чем во всех Великих озерах вместе взятых.

В 1999 году был принят настоящий Федеральный закон, призванный определить не только правовые основы охраны озера, но и вопросы хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории. Однако за время его действия постоянно возникали вопросы, требующие дополнительного урегулирования. Только за последние 2020–2021 гг. было принято шесть федеральных законов, вносящих изменения и дополнения в базовый акт. Около 10 проектов федеральных законов еще не приняты и находятся на разных стадиях рассмотрения. Положения настоящего Федерального закона неоднократно становились предметом рассмотрения судов высших инстанций, в том числе КС РФ. При этом за его 23-летнюю историю не было опубликовано ни одного комментария к нему. Единственным комплексным исследованием вопросов правовой охраны озера Байкал с 2011 г. является созданное коллективом авторов Института научно-практическое пособие².

Вот почему авторы комментария искренне полагают, что данная книга подготовлена по действительно актуальной тематике и вызовет интерес у широкого круга читателей.

¹ См.: Бухаров А. А. Байкал в цифрах (краткий справочник). Иркутск: ИП «Макаров С.Е.», 2001.

² См.: Правовая охрана озера Байкал: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М.: Юстицинформ, 2011.

ПРЕАМБУЛА

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы охраны озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия.

Задачей преамбулы настоящего Федерального закона является обозначение основных причин его создания, нацеливание правоприменителей на реализацию его основных идей. В преамбуле рассматривается признание озера Байкал не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона об охране окружающей среды под естественной экологической системой понимается объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией.

В первом комментарии к Закону РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» подчеркивалось, что Законом охраняются только естественные экологические системы, в то время как модифицированные и трансформированные экологические системы не могут являться объектами охраны окружающей среды, поскольку их влияние на человека и природу не всегда является позитивным (к числу таких объектов можно отнести, например, аграрные зоны, городскую среду, водохранилища и т.п.). В этом случае данные объекты становятся скорее объектом воздействия, направленного на предотвращение, нейтрализацию вредных последствий преобразования природы¹.

В связи с предусмотренными в действующем Законе об охране окружающей среды понятиями «природно-антропогенный объект» и «антропогенный объект» эти размышления приобретают более дискуссионный характер, но главное в них остается — отделение, отграничение естественных экологических систем от остальных.

¹ См.: Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / под ред. В.П. Варфоломеева, В.В. Петрова. М.: Республика, 1993. С. 16–17.

Кроме Байкала согласно ст. 5 ЛК РФ лес признается экологической системой, разумеется, естественной.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ в ст. 1 Федерального закона об охране окружающей среды введены новые понятия:

– объекты природного наследия — природные объекты, природные памятники, геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, природные достопримечательные места, подпадающие под критерии выдающейся универсальной ценности и определяемые Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия;

– объекты всемирного природного наследия — объекты природного наследия, включенные в Список всемирного наследия.

История признания природных объектов объектами всемирного наследия берет свое начало в 1965 г., когда на прошедшей в Вашингтоне конференции было решено создать Организацию всемирного наследия, которая способствовала бы международному сотрудничеству с целью защиты наиболее выдающихся местностей, ландшафтов, исторических мест для настоящего и будущего человечества. В 1968 году к созданию организации подключился Международный союз охраны природы¹. И в 1972 году на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (далее — Конвенция)², положившая начало формированию Списка объектов всемирного наследия. В настоящий момент в этот список входят 11 объектов природного наследия, расположенных на территории России.

Согласно Конвенции защите подлежат уникальные объекты, обладающие выдающейся универсальной ценностью. Такие объекты становятся частью общего наследия человечества и получают статус объектов всемирного наследия.

Соблюдение Конвенции контролируется учрежденным в 1976 г. Межправительственным комитетом по охране культурного и природного наследия, который в том числе принимает решение о включении того или иного объекта в Список всемирного наследия или об исключении из него.

В 1996 году объектом всемирного природного наследия было признано озеро Байкал, поэтому важно понимать статус такого объекта и требования к нему, определяемые Конвенцией, в которой

¹ См.: Возникновение и развитие концепции всемирного наследия // Вестник. Зодчий. 21 век. 2015. № 4 (57). С. 24–27.

² URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml

Преамбула

констатируется, что культурному и природному наследию все более угрожает разрушение, вызываемое не только традиционными причинами повреждений, но также и эволюцией социальной и экономической жизни, которая усугубляет их еще более опасными вредоносными и разрушительными явлениями. Повреждение или исчезновение любых образцов культурной ценности или природной среды представляет собой пагубное обеднение достояния всех народов мира.

Принимается во внимание, что охрана этого наследия на национальном уровне часто бывает слабой в связи с объемом средств, которых она требует и недостаточностью экономических, научных и технических ресурсов страны, на территории которой находится ценность, подлежащая защите. Между тем Устав Организации всемирного наследия предусматривает сохранение и распространение знаний, касающихся охраны всеобщего наследия человечества, а также рекомендует заинтересованным народам заключать соответствующие международные конвенции.

Существующие международные конвенции, рекомендации и резолюции в пользу культурных и природных ценностей свидетельствуют о той важности, которую представляет для всех народов мира сохранение уникальных и незаменимых ценностей независимо от того, какому народу они принадлежат. Некоторые ценности культурного и природного наследия представляют исключительный интерес, что требует их сохранения как части Всемирного наследия всего человечества. В связи с масштабностью и серьезностью новых опасностей, которые им угрожают, все международное сообщество должно участвовать в охране природного и культурного наследия, предоставляя коллективное содействие, которое, не заменяя деятельности заинтересованного государства, на территории которого находится ценность, ее эффективно дополнит. С этой целью необходимо принимать договорные положения, устанавливающие надежную систему коллективной охраны памятников выдающегося универсального, культурного и природного значения, организованную на постоянной основе в соответствии с современными научными методами.

В статье 2 Конвенции под «природным наследием» понимаются имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики, науки, сохранения или природной красоты: природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований; геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие собой ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений;

природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны.

Каждому государству — стороне Конвенции надлежит определить и разграничить различные ценности, расположенные на его территории, и признать, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него. С этой целью оно стремится действовать как путем собственных усилий, максимально использующих наличные ресурсы, так и, в случае необходимости, посредством международной помощи и сотрудничества, которыми оно может пользоваться, в частности, в финансовом, художественном, научном и техническом отношениях.

Стороны Конвенции стремятся обеспечить эффективную охрану, сохранение и активную популяризацию природного наследия, расположенного на их территориях, в условиях, свойственных каждой стране, в том числе:

- проводить общую политику, направленную на придание культурному и природному наследию определенных функций в общественной жизни и на включение охраны этого наследия в программы общего планирования;

- учреждать, если они еще не созданы, на своей территории одну или несколько служб по охране, сохранению и популяризации культурного и природного наследия, располагающих соответствующим персоналом и средствами, позволяющими выполнять возложенные на них задачи;

- развивать научные и технические разработки и исследования и совершенствовать методы работы, позволяющие государству устранять опасности, угрожающие его культурному и природному наследию;

- принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия; и

- содействовать созданию или развитию национальных или региональных центров подготовки в области охраны, сохранения и популяризации культурного и природного наследия, а также поощрять научные исследования в этой области¹.

В статье 6 Конвенции предусматриваются обязанности государств, на территории которых имеются объекты всемирного наследия:

¹ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml

Преамбула

1) полностью уважая суверенитет государств, на территории которых находится культурное и природное наследие, определяемое в ст. 1 и 2, и не ущемляя прав, предусмотренных национальным законодательством в отношении указанного наследия, государства признают, что оно является всеобщим наследием, для охраны которого все международное сообщество обязано сотрудничать;

2) стороны обязуются в соответствии с положениями Конвенции оказывать содействие признанию, охране, сохранению и популяризации культурного и природного наследия, если об этом попросят государства, на территории которых оно находится;

3) каждое государство обязуется не принимать каких-либо преднамеренных действий, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб культурному и природному наследию, расположенному на территории других государств — сторон Конвенции.

Конвенция представляет собой вид международных договоров, особенностью которых является то, что государство, присоединяясь к ней, принимает на себя обязательство охранять уникальные памятники, расположенные на его территории, и оказывать помощь другим государствам — сторонам Конвенции в охране их наследия. Конвенция была ратифицирована еще в Союзе ССР, и Российская Федерация, являясь его правопреемницей, взяла на себя обязательства по сохранению объектов всемирного наследия, находящихся на ее территории.

В 2022 году в Казани должна состояться 45-я сессия Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО, приуроченная к 50-летию юбилею Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия¹. Как отмечает вице-премьер Российской Федерации Виктория Абрамченко, Россия делает все, чтобы не допустить исключения озера Байкал, находящегося под угрозой, из Списка объектов всемирного наследия. Подготовка к мониторинговой миссии ЮНЕСКО включает в себя вопросы, связанные с водоохранной зоной озера Байкал, регулированием уровня воды, обращением с отходами на БПТ².

Отходы населенных пунктов, расположенных в пределах центральной экологической зоны БПТ, станут вывозиться за пределы этой территории благодаря строительству комплексных объектов по обращению с отходами. Будут модернизированы прежние и возведены новые очистные сооружения, в том числе централизованные.

¹ URL: <http://unesco.ru/news/46-whc/>

² URL: <https://www.ogirk.ru/2021/12/17/rossija-ne-dopustit-vkljuchenija-bajkala-v-spisok-vsemirnogo-nasledija-pod-ugrozoj/>

Первоочередные меры позволяют предотвратить ухудшение экологической ситуации на БПТ. На первом этапе были понижены и очищены надшламмовые воды, исключены риски разрушения дамб гидротехнических сооружений, залпового загрязнения озера.

Завершается проектирование и начинается работа по ликвидации накопленного вреда от Байкальского целлюлозно-бумажного комбината. Российская академия наук начала трехлетние исследования уровня воды Байкала, после завершения которых будут даны рекомендации по регулированию уровня и повышению качества воды в озере. В подготовке к мониторингу озера и в оформлении документов для ЮНЕСКО участвуют главы Иркутской области и Республики Бурятия, других субъектов РФ, находящихся в районе бассейна озера Байкал, Минприроды России, Минтранс России, МИД России, Минфин России, Росприроднадзор, Рослесхоз, Росводресурсы, Роснедра, компании по перекачке нефти и газа, Росреестр, ОАО «Российские железные дороги», Российский экологический оператор.

Глава I

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовое регулирование в области охраны озера Байкал

1. Правовое регулирование в области охраны озера Байкал осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

3. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

1. Комментируемая статья содержит нормы права, согласно которым должно разрабатываться, приниматься, действовать и применяться законодательство, обеспечивающее правовое регулирование общественных отношений в области охраны озера Байкал.

Толкование настоящей статьи следует осуществлять в совокупности, единстве и взаимосвязи с преамбулой и нормами иных статей настоящего Федерального закона, а также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно преамбуле настоящий Федеральный закон определяет правовые основы охраны озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия. Тем самым конкретизируются предмет правового регулирования и объект охраны, подчеркиваются важность статуса озера Байкал, значение его для общества и государства. Настоящий Федеральный закон по отношению к другим федеральным законам является специальным.

Обращает внимание, что наименование комментируемой статьи с учетом содержания ее норм выглядит нетрадиционным. Так, статья называется «Правовое регулирование в области охраны озера Байкал», а в содержании ее норм перечисляются виды источников права — федеральные законы и иные нормативные правовые акты Рос-

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии п. 2 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ
к Федеральному закону
от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ
«ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ»
(постатейный)**

Ответственный редактор
Ю.И. Шуплецова

Подписано в печать 20.10.2022.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 12,0.
Тираж 500 экз. (1-й завод 1—80 экз.). Заказ № 00000.

ТК 796511-1913261-201022

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации