



ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

LAND LAW AND ENVIRONMENTAL LAW

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-969-983>

EDN: KDSWXI

Научная статья / Research Article

Особенности правовой охраны объектов всемирного природного наследия в Австралии на примере Большого Барьерного Рифа

Р.Ю. Колобов^{1,2}  , Я.Б. Дицевич³

¹Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

²Иркутский научный центр СО РАН, г. Иркутск, Российская Федерация

³Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации, г. Иркутск, Российская Федерация

 yaroslavadi@mail.ru

Аннотация. Рассмотрена практика правовой охраны расположенного в Австралии объекта всемирного наследия Большого Барьерного Рифа. Отражено основное содержание решений Комитета всемирного наследия и Международного союза охраны природы по вопросам охраны Большого Барьерного Рифа, рассмотрены особенности управления им как объектом всемирного наследия (далее также – ОВН), а также удачные, по мнению авторов, нормативно-организационные решения, направленные на предотвращение угроз экологическому состоянию ОВН «Большой Барьерный Риф». По итогам анализа правовых основ и практики охраны объектов всемирного наследия сделан вывод о том, что некоторые элементы австралийского опыта могут быть использованы для укрепления организационно-правовых основ природоохранного режима озера Байкал. Сформулировано предложение по разработке плана управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал» в соответствии с требованиями и стандартами системы охраны всемирного наследия, а также по принятию специальных планов стратегического развития. Для обеспечения эффективной разработки конкретных управленческих решений, по мнению авторов, необходимо нормативно закрепить общие принципы формирования планов управления ОВН. По итогам характеристики практики вовлечения местных сообществ в управление объектами всемирного наследия, основываясь на австралийском опыте организации Консультативных комитетов, сформулировано предложение о создании Консультативного совета из представителей различных сфер жизнедеятельности общества, осуществляющих деятельность на территории объекта

© Колобов Р.Ю., Дицевич Я.Б., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

всемирного наследия «Озеро Байкал», природоохранных организаций и представителей общественности.

Ключевые слова: объект всемирного наследия, Австралия, Большой Барьерный Риф, международное право, Озеро Байкал, особо охраняемая природная территория, стратегическая экологическая оценка, план управления

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов: Авторы внесли равный вклад в подготовку статьи за исключением формулирования предложений о признании центральной экологической зоны Байкальской природной территории особо охраняемой территорией *sui generis* и использовании австралийского опыта для консолидации управления Байкалом как объектом всемирного природного наследия, разработанных Р. Ю. Колобовым.

Финансирование. Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618.

Поступила в редакцию: 21 марта 2023 г.

Принята к печати: 15 октября 2023 г.

Для цитирования:

Колобов Р.Ю., Дицевич Я.Б. Особенности правовой охраны объектов всемирного природного наследия в Австралии на примере Большого Барьерного Рифа // RUDN Journal of Law. 2023. Т. 27. № 4. С. 969—983. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-969-983>

Peculiarities of legal protection of natural world heritage sites in Australia on the example of the Great Barrier Reef

Roman Yu. Kolobov^{1,2}, Yaroslava B. Ditsevich³

¹Irkutsk State University, *Irkutsk, Russian Federation*;

²Irkutsk Scientific Center SB RAS, *Irkutsk, Russian Federation*

³Irkutsk Law Institute (branch) of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, *Irkutsk, Russian Federation*

yaroslavadi@mail.ru

Abstract. The study examines the practice of legal protection of the Great Barrier Reef World Heritage Site located in Australia. It reflects the main content of the decisions of the World Heritage Committee and the International Union for Conservation of Nature on the protection of the Great Barrier Reef, looks at the features of its management as a World Heritage Site (hereinafter also – WHS), as well as regulatory and organisational solutions aimed at preventing threats to the ecological state of the Great Barrier Reef WHS. The analysis of the legal framework and practice of protection of World Heritage Sites allows to conclude that some elements of the Australian experience can be used to strengthen the institutional and legal framework of the environmental regime of Lake Baikal. The proposal to develop a management plan for the Lake Baikal World Heritage Site in accordance with the requirements and standards of the World Heritage protection system, as well as to adopt special strategic development plans has been formulated. According to the authors, to ensure the effective development of specific management decisions, it is necessary to establish normatively the general principles of management plan formation. Based on the practice of engaging local communities in the management of World Heritage Sites and Australian experience of organising Marine Advisory Committees, the authors have verbalized a proposal to create an Advisory Council of representatives of various spheres of society, operating in the territory of the Lake Baikal World Heritage Site, environmental organisations and representatives of the public.

Key words: World Heritage Site, Australia, Great Barrier Reef, international law, Lake Baikal, specially protected natural area, strategic environmental assessment, management plan

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

Authors' contribution: The authors have made an equal contribution to the preparation of the article, except for the formulation of proposals on the recognition of the central ecological zone of the Baikal natural Territory as a specially protected area *sui generis* and the use of Australian experience to consolidate the management of Lake Baikal as a World Natural Heritage site, developed by R.Y. Kolobov.

Funding. The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00618.

Received: 21st March 2023

Accepted: 15th October 2023

For citation:

Kolobov, P.Yu., Ditsevich, Ya.B. (2023) Peculiarities of legal protection of natural world heritage sites in Australia on the example of the Great Barrier Reef. *RUDN Journal of Law*. 27 (4), 969–983. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-969-983>

Введение

Во второй половине XX в. человечество пришло к пониманию необходимости особой международно-правовой и национальной охраны объектов культурного и природного наследия. Юридическим отражением такого понимания стало принятие Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (далее также – Конвенция о всемирном наследии, Конвенция)¹. Данный международный договор создал опирающуюся на принцип суверенного равенства государств² систему международных обязательств по выявлению, охране, популяризации и передаче будущим поколениям уникальных природных и культурных объектов. В целях международно-правовой координации национальных усилий по охране всемирного наследия был создан специальный конвенционный орган – Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия (далее также – Комитет всемирного наследия, Комитет). Комитет обладает достаточно широкими полномочиями в вопросах охраны всемирного наследия, к которым относятся, в частности, рассмотрение докладов о состоянии объектов и формулирование рекомендаций по их охране. Анализ и учет данной практики видится необходимым для надлежащего выполнения международных обязательств Российской Федерации, закрепленных нормами Конвенции.

Одна из основных целей любого международно-правового регулирования заключается в унификации – применении единых правил и подходов к регулированию международных отношений. Поэтому представляет особый интерес сравнение основных проблем, наличествующих в области охраны объектов всемирного наследия в разных странах, а также поддержанных Комитетом всемирного наследия способов их решения.

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16.11.1972) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 290–302.

² Уважение суверенитета отдельных государств, на территории которых находятся объекты всемирного наследия, отмечается в 6 статье Конвенции о всемирном наследии.

В России расположено одиннадцать объектов всемирного природного наследия, среди которых уникальное по своим характеристикам озеро Байкал (Kolobov, 2020). В настоящее время экосистема Байкала сталкивается с разнообразными угрозами: развитием туристской инфраструктуры; жидкими бытовыми отходами, попадающими в озеро; проектированием строительства гидротехнических сооружений на реке Селенге; последствиями деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и др. (Ditsevich, 2020). Все эти проблемы находятся в поле постоянного внимания Комитета всемирного наследия (Galazii, G.I. & Votintsev, K.K., 1978).

Анализ зарубежного опыта по охране объектов всемирного наследия, как было сказано, является одним из перспективных направлений совершенствования режима правовой охраны озера Байкал (Shornikov, 2021). В качестве объекта сравнения была выбрана Австралия. Данное государство входит в тройку стран с наибольшей площадью территории, занимаемой объектами всемирного наследия, и в отношении некоторых из них имеются серьезные проблемы в сфере их сохранения.

Не в последнюю очередь Австралия выбрана и по причинам информационной открытости государственной политики по вопросам охраны природы и доступности соответствующих документов в сети «Интернет». Кроме того, в русскоязычной литературе недостаточно представлен юридический анализ практики охраны объектов всемирного наследия в этом государстве.

Таким образом, предметом настоящей статьи является практика правовой охраны объектов всемирного наследия в Австралии и ее оценка Комитетом всемирного наследия, а цель данной работы заключается в исследовании позитивного природоохранного австралийского опыта и его экстраполировании на проблемы охраны объекта всемирного наследия Озеро Байкал в целях формулирования предложений по их решению.

Анализ австралийской практики охраны ОВН

Австралия ратифицировала Конвенцию о всемирном наследии в 1974 г., став одним из первых государств, принявших законодательные акты в целях исполнения положений Конвенции (Figgis, Leverington, Mackay, Maclean & Valentine, 2012). На территории Австралии находится двенадцать объектов всемирного природного наследия, номинированных в разные годы и находящихся в разном экологическом состоянии. Пожалуй, самым известным объектом всемирного природного наследия в Австралии является Большой Барьерный Риф (далее также – Риф), включенный в Список объектов всемирного наследия (далее также – Список) в 1981 г. Он представляет собой самое значительное скопление коралловых рифов, где, по оценке ЮНЕСКО, сконцентрировано 400 видов кораллов, 1,5 тыс. видов рыб и 4 тыс. видов моллюсков³. Риф посещает ежегодно более одного миллиона шестисот тысяч человек; он обеспечивает доход более 5 миллиардов долларов и 63 000 рабочих мест⁴.

Для проводимого сравнительно-правового анализа Большой Барьерный Риф интересен, во-первых, тем, что он, как и объект всемирного наследия «Озеро Байкал», включает в себя водные и сухопутные участки, а также обладает значительной

³ Great Barrier Reef // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/list/154> (дата обращения: 15.05.2022).

⁴ The Great Barrier Reef, Queensland. Режим доступа: <https://www.environment.gov.au/heritage/places/world/gbr> (дата обращения: 15.05.2022).

пространственной протяженностью. Во-вторых, как и озеро Байкал, экологическое состояние Рифа испытывает угрозы природного и антропогенного характера. На решение этих проблем из государственного бюджета Австралии выделяются значительные финансовые ресурсы, применяются передовые организационные механизмы (долгосрочные планы развития, стратегическая экологическая оценка), а эффективность проводимых мероприятий подвергается публичной оценке.

Анализ решений Комитета всемирного наследия и Международного союза охраны природы (далее также – МСОП) показывает, что на протяжении длительного времени, включая современный период, экосистема Большого Барьерного Рифа подвергается разнообразным угрозам, связанным, в большей степени, с деятельностью человека.

В 1985 г. на девятой сессии Комитета всемирного наследия рассматривался вопрос о строительстве дороги по прибрежному рифу, прилегающему к Национальному парку Мыс Скорби. Представители органов власти Австралии представили итоги проведенного трехлетнего исследования (с финансированием в сумме около миллиона долларов) степени влияния строительства дорог на экосистему Рифа. В свою очередь, Комитет выразил удовлетворенность качеством проведенных исследовательских работ⁵.

В 1994 г. при рассмотрении отчета о состоянии Рифа Комитет был проинформирован о временном приостановлении строительства отеля на 1 500 мест в непосредственной близости от объекта всемирного наследия для оценки вероятного воздействия строительства и его последствий на Объект (решение CONF 003 IX)⁶. 9 ноября 2000 г. на территории объекта всемирного наследия на мель село морское судно, повредив риф Садбери (повреждения затронули примерно 1500 кв. м территории Рифа). По результатам инцидента руководящим комитетом были приняты организационные меры для предотвращения появления подобных ситуаций в будущем⁷.

Также на двадцать пятой сессии Комитета рассматривался вопрос об увеличившейся популяции морской звезды «терновый венец», являющейся, по мнению ученых, одной из причин ухудшения состояния Рифа⁸. При этом в качестве одной из причин резкого роста численности популяции указанных морских организмов называлось загрязнение используемым в сельском хозяйстве азотом рек, являющихся притоками Кораллового моря, что способствует развитию в морских водах фитопланктона – кормовой базы тернового венца.

Начиная с 2005 г. в решениях Комитета в отношении состояния Рифа получает отражение проблематика изменения климата, которая впоследствии будет рассматриваться как одна из основных угроз уникальной экологической системе Рифа

⁵ Decision CONF 008 XIII.C SOC: Great Barrier Reef Marine Park (Australia) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3881> (дата обращения: 15.05.2022).

⁶ Decision CONF 003 IX SOC: Great Barrier Reef National Park (Australia) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3137> (дата обращения: 15.05.2022).

⁷ Decision CONF 205 V.106-112 Great Barrier Reef (Australia) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/5869> (дата обращения: 15.05.2022).

⁸ Биологический вид *Acanthaster planci*, начинает угрожать экосистеме кораллового рифа при достижении плотности популяции более 1500 особей на км-2. См.: (Bos, A.R., Gumanao, G.S., Mueller, B. & Saceda-Cardoza, M.M.E., 2013:116).

и других природных объектов (решение 29 СОМ 7В.а)⁹. В 2021 г. в заключении МСОП и Центра всемирного наследия о состоянии Рифа¹⁰, и в представленном Австралией в 2022 г. отчете о состоянии объекта¹¹, изменение климата рассматривается в качестве основной угрозы экологическому состоянию Большого Барьерного Рифа.

Особое внимание в документах органов системы охраны всемирного наследия уделяется проблемам возведения промышленных объектов, развития транспортной (портовой) инфраструктуры и иного капитального строительства. Так, в 2011 г. Комитет обратил внимание на утверждение проектов по обработке сжиженного газа на Острове Кёртис¹². Реакция на указанную проблематику выразилась в дальнейшем в осуществлении независимой оценки порта Глэдстоун и принятии Стратегии развития портов Квинсленда. Наконец, один из самых серьезных вопросов, который ставят органы системы всемирного наследия перед органами государственной власти Австралии, касается развития деятельности по добыче полезных ископаемых в шахте Кармайкл¹³.

По данному вопросу Австралия указала, что разрешение на проведение работ обусловлено выполнением всех необходимых условий. Традиционным требованием, которое Комитет предъявляет ко всем экономическим проектам в границах объектов всемирного наследия, является проведение различных видов экологической оценки. К Австралии подобные требования выдвигались в отношении практически всех вышеназванных проблем, при этом необходимо отметить, что в вопросе проведения стратегической экологической оценки и формирования долгосрочных планов управления Австралия достигла значительных успехов, речь о которых пойдет далее в настоящей статье.

Наиболее серьезной угрозой для Рифа на текущий момент признается глобальное потепление, вызванное деятельностью человека. Отмечается, что именно оно является причиной обесцвечивания кораллов – одной из основных экологических проблем Рифа (McWhorter, Halloran, Roff, Skirving, Perry & Mumby, 2022). Совокупность накопленных проблем, первичной из которых является глобальное изменение климата, привела к угрозе включения Большого Барьерного Рифа в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Нельзя не отметить, что Правительство Австралии и Правительство штата Квинсленд, судя по всему, отрицательно отнеслись к подобному варианту развития событий.

В период, предшествующий сорок четвертой сессии Комитета всемирного наследия, органы власти Австралии обратились к Комитету с просьбой провести мониторинговую миссию до принятия решения о включении Рифа в Список

⁹ Decision 29 COM 7B.a Threats to World Heritage Properties // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/351> (дата обращения: 15.05.2022).

¹⁰ Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-7B.Add-en.pdf> (дата обращения: 15.05.2022).

¹¹ State Party Report on the state of conservation of the Great Barrier Reef // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/document/191659> (дата обращения: 15.12.2022).

¹² Decision 35 COM 7B.10 Great Barrier Reef (Australia) (№ 154) // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/4418> (дата обращения: 15.05.2022).

¹³ Mackay Conservation Group challenges Adani mine in Federal Court. Режим доступа: <https://www.theage.com.au/national/queensland/mackay-conservation-group-challenges-adani-mine-in-federal-court-20150115-12qwnp.html> (дата обращения: 15.05.2022).

всемирного наследия, находящегося под угрозой¹⁴, а также организовать посещение объекта представителями стран, входящих в состав Комитета всемирного наследия, с целью убедить их в необходимости проголосовать против планируемого решения¹⁵.

Подобное отношение к факту включения в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, со стороны государств, на территории которых расположены объекты всемирного наследия, является достаточно распространенным. Самим Комитетом отмечалось, что существует проблема восприятия данного инструмента в негативном свете, как своего рода санкции¹⁶. В то же время гораздо продуктивнее воспринимать его как средство обеспечения сохранения объекта всемирного наследия, особенно в условиях, когда угрозу состоянию уникального природного комплекса представляют факторы, которые само государство не в состоянии контролировать¹⁷. Поскольку, согласно позиции австралийских властей, основной причиной ухудшающегося состояния Большого Барьерного Рифа является потепление вод мирового океана, являющееся следствием промышленной деятельности человека в общепланетарном масштабе, то включение Рифа в анализируемый Список, наоборот, послужит консолидации международных усилий противодействия глобальному изменению климата.

Особенности управления Большим Барьерным Рифом предопределяются федеративной моделью организации государственной власти в Австралии. Соответствующие полномочия в отношении объекта всемирного наследия реализуются на уровне Правительств Австралии и штата Квинсленд. Основы разграничения полномочий двух публично-правовых образований закреплены в Межправительственном соглашении о Барьерном Рифе (Great Barrier Reef Intergovernmental Agreement)¹⁸.

Впервые подобное соглашение было заключено в 1979 г. (Emerald Agreement)¹⁹. В последующие годы данное соглашение периодически изменялось и обновлялось²⁰. Этот документ отражает исключительную универсальную ценность охраняемого

¹⁴ Australia demands world heritage experts visit Great Barrier Reef ahead of 'in danger' list decision. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/07/australia-demands-world-heritage-experts-visit-great-barrier-reef-ahead-of-in-danger-list-decision> (дата обращения: 16.05.2022).

¹⁵ Australia to host ambassadors at Great Barrier Reef ahead of 'in danger' list. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/14/australia-to-fly-ambassadors-to-great-barrier-reef-ahead-of-in-danger-list-vote> (дата обращения: 16.05.2022). Резко негативное отношение к возможности включения объектов в "красный" список ЮНЕСКО Правительство Австралии выражало и по отношению к другим объектам, например, Национальному парку Какаду. См.: (Maswood, 2000; Aplin, 2004).

¹⁶ Decision 40 COM 7 State of Conservation of World Heritage Properties // Центр всемирного наследия ЮНЕСКО. Режим доступа: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6817/>.

¹⁷ В практике некоторых стран наблюдается более конструктивное отношение к включению объектов в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. К их числу относятся, например, США, просьбе которых в указанный список были внесены Национальный парк «Эверглейдс» и Йеллоустоунский национальный Парк, а также Болгария, власти которой согласились с включением в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, природного резервата Сребрына.

¹⁸ Ports and shipping information sheet. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/4b83c677-f3a5-4f2d-9579-6123002b5103/Great-Barrier-Reef-Intergovernmental-Agreement-2015.pdf> (дата обращения: 16.05.2022).

¹⁹ Original-Emerald-Agreement-1979. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/dda92c7c-9d49-40b5-9c75-9a36aa61d0b/Original-Emerald-Agreement-1979.pdf> (дата обращения: 16.05.2022).

²⁰ На текущий момент в разработке находится новая редакция Соглашения, изначально планировавшегося к принятию после 2022 г. (Great Barrier Reef Intergovernmental Agreement. Режим доступа: <https://www.awe.gov.au/parks-heritage/great-barrier-reef/protecting-the-reef/intergovernmental-agreement> (дата обращения: 16.12.2022).

объекта, цели управления, выражение приверженности ряду принципов охраны и, собственно, закрепление разграничения полномочий. Так, федеральные власти осуществляют управление Морским парком Большого Барьерного Рифа (Great Barrier Reef Marine Park), созданным одноименным законом 1975 г.²¹ В его управлении находится территория порядка 344 400 квадратных километров. Штат Квинсленд отвечает за управление Прибрежным Морским Парком Большого Барьерного Рифа (Great Barrier Reef Coast Marine Park), площадь территории которого приблизительно 63 000 квадратных километров²².

В соглашении отмечается, что в составе Морского Парка Большого Барьерного Рифа расположено около 1050 островов и рифов. Большинство островов подпадают под юрисдикцию Квинсленда и более половины из них являются национальными парками согласно законодательству штата. Около 70 островов управляются федеральным правительством и составляют часть Морского Парка. Оба парка входят в состав территории объекта всемирного наследия. Как указывается в легенде карты²³, прилагаемой к Межправительственному Соглашению, в состав Морского парка не входят также небольшие водные объекты вокруг портов и городов на территории Штата.

В практической природоохранной деятельности Администрация Морского Парка и Отдел окружающей среды и науки Квинсленда реализуют совместную программу местного управления (Joint Field Management Program)²⁴. Как следует из краткого отчета о реализации программы за 2019–2020 гг., усилия данной структуры концентрируются по пяти направлениям: сохранение экосистемы, мониторинг изменений, работа с посетителями, обеспечение соблюдения экологического законодательства, реагирование на происшествия. Анализ содержания отчета позволяет утверждать о проведении весьма масштабных мероприятий в рамках указанных направлений.

Так, к примеру, проводились работы по восстановлению Рифа и установке пробной системы откачки макроводорослей; в целях улучшения условий гнездования черепах осуществлялись работы по поднятию уровня пляжа и перемещению около 15 000 кубических метров песка²⁵. Из последнего размещенного в открытом доступе отчета за 2020–2021 гг. следует, что программа претерпела значительное расширение и трансформацию, которые начались еще в 2017–2018 гг. после принятия правительственными органами Австралии и Квинсленда обязательств по ее дополнительному финансированию (Mosolova, 2019). Расширение проводится поэтапно, чтобы обеспечить продуманный и устойчивый рост финансирования с около 17 млн долл.

²¹ Great Barrier Reef Marine Act 1975. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00182> (дата обращения: 16.05.2022).

²² Парк действует на основании закона Штата Квинсленд о Морских парках 2004 г. Режим доступа: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2004-031> (дата обращения: 14.03.2023).

²³ Легенда карты – список либо таблица, содержащие перечень условных обозначений на карте с разъяснением их значения.

²⁴ Подробнее о программе можно ознакомиться на сайте Правительства Австралии. Режим доступа: <https://www.gbrmpa.gov.au/our-work/field-management> (дата обращения: 14.03.2023).

²⁵ Annual Report Summery 2019-2020. Режим доступа: <https://library.gbrmpa.gov.au/jspui/bitstream/11017/3682/1/Annual-Report-Summery-2019-20.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

до свыше 38 млн долл. к 2021–2022 гг., а также увеличение штата со 115 до примерно 186 человек²⁶.

Интерес представляет практика вовлечения местных сообществ в управление Большим Барьерным Рифом. Такое участие осуществляется через созданные местные морские консультативные комитеты. Их назначение и цель деятельности определены в документе «Круг полномочий на 2021–2024» (Local Marine Advisory Committee: Terms of Reference 2021–2024)²⁷. Целями деятельности комитетов определены, в частности, консультации администрации Парка для поддержки его долгосрочной охраны и устойчивого использования; развитие обмена информацией между различными заинтересованными субъектами.

В целом, оценивая общую организационную структуру управления Большим Барьерным Рифом и особенности организации Морского Парка в частности, необходимо отметить высокую степень информационной открытости процессов управления. Информационные ресурсы содержат сведения об общей политике и программах по охране Рифа, особенностях управления Морским Парком, практике реализации и независимых оценках результатов осуществляемой деятельности.

В австралийском законодательстве содержатся принципы управления объектами всемирного наследия²⁸. В соответствии с ними определяются цели управления объектами природного наследия (в этой части они полностью соответствуют положениям Конвенции о всемирном наследии). Отдельный блок общих принципов посвящен участию общественности в управлении объектом. Так, управление должно обеспечиваться через общественные консультации по вопросам и действиям, которые могут оказать существенное влияние на территорию (статья 1.02). В процессы управления должны быть вовлечены представители местного населения, заинтересованные в использовании объекта в том или ином качестве либо чьи интересы могут быть затронуты управлением объектом. Действительно, должный формат организации управления ОВН должен включать постоянное участие в данной деятельности местных сообществ.

На уровне национального нормативного регулирования закрепляется обязанность подготовки как минимум одного плана управления объектом всемирного наследия. Такой план должен включать процедуры участия общественности в управлении, определять необходимые меры для выявления, сохранения и передачи объекта будущим поколениям, поощрять интеграцию ответственности всех уровней власти за состояние объекта и пересматриваться в срок не реже семи лет.

В числе рассматриваемых принципов самостоятельное значение имеет экологическая оценка. Перед осуществлением какого-либо действия его последствия должны быть оценены согласно установленным требованиям к данному виду деятельности. При этом действие не может быть одобрено, если оно несовместимо с целями защиты, сохранения, популяризации и передачи объекта будущим поколениям.

²⁶ Annual Report Summery 2020-2021. Режим доступа: https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/4f19d9f1-4c67-4028-bfe0-6b0b06f2a5f9/J002544_GBRMPA_Annual%20Report%20Summary_accessible_NOV21.pdf (дата обращения: 14.03.2023).

²⁷ Local Marine Advisory Committee: Terms of Reference 2021–2024. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/e1abb9a8-cf7e-4796-8e7f-bce20be4e5dd/LMAC-Terms-of-Reference-2021-2024.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

²⁸ Environment Protection and Biodiversity Conservation Regulations 2000, schedule 5. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018C00929> (дата обращения: 14.03.2023).

Таковы организационные основы сохранения Большого Барьерного Рифа. Нормативно-правовое обеспечение его охраны весьма разнообразно и детализировано. Значимое место в нормативных основах охраны Барьерного Рифа также занимают международно-правовые и национальные акты, обеспечивающие снижение выбросов парниковых газов. Однако их детальный анализ не входит в предмет настоящей статьи, так как они представляют собой самостоятельный предмет исследования, в связи с чем сконцентрируемся на нормативно-правовом регулировании, направленном непосредственно на охрану Большого Барьерного Рифа.

Общее регулирование данной деятельности осуществляется законодательством федерального уровня, к которому относятся: Закон об охране окружающей среды и биоразнообразия 1999 г. (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)²⁹, Закон о Морском Парке Большого Барьерного Рифа 1975 г. (Great Barrier Reef Marine Act)³⁰, Регламент Морского парка Большого Барьерного рифа 2019 г. (Great Barrier Reef Marine Park Regulations)³¹, План зонирования Морского Парка 2003 г. (Great Barrier Reef Marine Park zoning plan 2003)³², Долгосрочный план устойчивости до 2050 г. (Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan)³³. Среди нормативных актов штата Квинсленд можно выделить Закон об охране и управлении прибрежными территориями 1995 г. (Coastal Protection and Management Act)³⁴, Закон об охране окружающей среды 1994 г. (Environment Protection Act)³⁵, Закон о морских парках 2004 г. (Marine Parks Act)³⁶.

В разрезе возможного заимствования нормативных решений среди перечисленных актов наибольший интерес представляет Долгосрочный план обеспечения устойчивости 2050 (Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan)³⁷ (далее – План), являющийся одним из интегральных документов, определяющих порядок охраны и устойчивого использования экосистемы Рифа.

Первое обстоятельство, обращающее на себя внимание при рассмотрении указанного документа – тридцатипятилетний горизонт планирования: План будет служить всеобъемлющей стратегией для развития объекта всемирного наследия вплоть

²⁹ Great Barrier Reef Marine Park Act 1975. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00182> (дата обращения: 14.03.2023).

³⁰ Great Barrier Reef Marine Park Act 1975. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00182> (дата обращения: 14.03.2023).

³¹ Great Barrier Reef Marine Park Regulations 2019. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2019L00166> (дата обращения: 14.03.2023).

³² Great Barrier Reef Marine Park ZONING PLAN 2003. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/dad1ff4a-e985-494c-85e5-a3935f2b4123/GBRMP-zoning-plan-2003.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

³³ GBRMPA, Reef 2050 Plan. Режим доступа: <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/35e55187-b76e-4aaf-a2fa-376a65c89810/files/reef-2050-long-term-sustainability-plan-2018.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

³⁴ Coastal Protection and Management Act 1995. Режим доступа: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1995-041> (дата обращения: 14.03.2023).

³⁵ Environmental Protection Act 1994. Режим доступа: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1994-062> (дата обращения: 14.03.2023).

³⁶ Marine Parks Act 2004. Режим доступа: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2004-031> (дата обращения: 14.03.2023).

³⁷ Reef 2050 Plan Insights Report. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/6f75b9e6-4f49-4022-a66e-03ae13aea5b1/Reef%202050%20Plan%20Insights%20Report%202019.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

до 2050 г. При этом важным является заложенный внутренний механизм его обновления: каждые пять лет проводится оценка эффективности плана и его корректировка. Однако в связи с массовыми процессами обесцвечивания кораллов, наблюдаемыми в 2016–2017 гг.³⁸, и общим ухудшением экологического состояния Рифа оценка плана была проведена досрочно в 2018 г., а затем в 2021 г. с учетом оценки Комитета всемирного наследия и с привлечением независимых специалистов.

В соответствии с Планом созданы консультативные органы: Независимая экспертная группа (The Independent Expert Panel) и Консультативный комитет (Advisory Committee)³⁹. Первый, как следует из его наименования, имеет своей целью осуществление научного обеспечения принимаемых решений. Как показывает изучение имеющихся в открытом доступе материалов, экспертная группа готовит отчеты по разнообразным вопросам.

Консультативный комитет обеспечивает вовлечение представителей промышленности и иных слоев общества в выполнение Плана. Положение о Комитете закрепляет широкое секторальное представительство его членов, к примеру, в него могут входить представители традиционных сообществ, морские туроператоры, Австралийский комитет МСОП, ассоциация портов Квинсленда, Федерация фермеров, Совет Квинсленда по ресурсам и др. На момент написания настоящей статьи в открытом доступе представлена раскрывающая содержание рекомендаций Комитета публикация, посвященная одной из самых серьезных угроз состоянию Рифа – обесцвечиванию кораллов⁴⁰.

Отличительной особенностью деятельности рассматриваемых структур является наличие дискуссии и возможность выражения особого мнения субъектов, несогласных с отдельными его положениями, в итоговом документе. Так, Совет Квинсленда по ресурсам указал, что Консультативный комитет не может делать заявлений об изменении глобальной и национальной политики по изменению климата, поскольку это не входит в его полномочия. Особое мнение было высказано и по проблеме добычи угля. Совет по ресурсам не согласился с мнением о недопустимости разработки таких месторождений (в частности, шахты Кармайкл), указав, что не существует прямой связи между добычей угля и изменением климата. Документы стратегического планирования разработаны и в отношении развития портов Квинсленда (Queensland Ports Strategy)⁴¹.

Одним из важнейших элементов нормативного регулирования экосистемы Рифа является План зонирования Морского Парка⁴². Этот объемный документ содержит детализированное определение зон территории Парка с выделением особенностей режима каждой из зон. В соответствии с Планом в австралийском рифе

³⁸ Как отмечается в литературе, массовое обесцвечивание кораллов на Большом Барьерном Рифе носит периодический характер, и прежде было зафиксировано в 1998 и 2002 годах, однако в 2016 году оно приняло беспрецедентные масштабы. См.: (Hughes, Kerry & Simpson, 2017:501).

³⁹ Marine parks. Cleland Wildlife Park. Seal Bay Conservation Park. Режим доступа: <http://www.environment.gov.au/marine/gbr/reef2050/advisory-bodies> (дата обращения: 14.03.2023).

⁴⁰ Reef Advisory Committee – Advice on Responding to Mass Coral Bleaching of the Great Barrier Reef. Режим доступа: <http://www.environment.gov.au/system/files/pages/abff0d5e-b94d-4495-b79b-90dc52274f69/files/rac-advice-responding-mass-coral-bleaching-gbr.pdf> (дата обращения: 18.12.2022).

⁴¹ Queensland Ports Strategy 2014 // Queensland Parliament. Режим доступа: <https://www.parliament.qld.gov.au/Documents/Office/TabledPapers/2014/5414T5335.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

⁴² Great Barrier Reef Marine Park zoning plan 2003. Режим доступа: <https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/retrieve/dad1ff4a-e985-494c-85e5-a3935f2b4123/GBRMP-zoning-plan-2003.pdf> (дата обращения: 14.03.2023).

выделяется восемь зон, границы которых описываются в приложении. Для каждого режима определяется цель его введения, особенности посещения и использования природных ресурсов (с разрешением или без разрешения) (Day, Kenchington, Tanzer & Cameron, 2019).

Несмотря на то, что в задачи настоящего исследования не входит описание и детальный анализ всех выделенных зон, приведем некоторые примеры. Так, выделяется зона общего пользования (General Use Zone). Целью ее создания является обеспечение сохранения территорий Морского Парка при обеспечении возможностей разумного использования (пункт 2.2.2). Среди целей зоны научных исследований закреплено обеспечение возможности научных исследований в относительно незагрязненных территориях (пункт 2.6.2 (b)). Более чем сорокалетняя практика зонирования Рифа высоко оценивается в науке и может служить моделью для построения систем зонирования на других объектах (Day, 2002; Emslie, Bray, Cheal & Johns et al., 2020).

Заключение

Рассматриваемая в настоящей работе проблематика имеет важное значение для сохранения объекта всемирного наследия Озеро Байкал, поскольку думается, что некоторые элементы вышеприведенного австралийского опыта могут быть использованы для укрепления природоохранного режима правовой охраны Байкала.

Достаточно давно обсуждается вопрос о разработке плана управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал» в соответствии с требованиями и стандартами системы охраны всемирного наследия. При этом указанный программный документ, по нашему мнению, должен охватывать достаточно протяженный период времени. Австралийский опыт принятия плана на период тридцати пяти лет с системой возможного постоянного пересмотра представляется весьма удачным.

На современном этапе разработке общего плана управления и стратегического развития объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» должно предшествовать определение особенностей правового режима центральной экологической зоны Байкальской природной территории (далее также – ЦЭЗ БПТ). Мы неоднократно отмечали, что она фактически представляет собой особо охраняемую территорию *sui generis*. От других особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ) ее отличает только один признак – формальный: отсутствие наделения ее таким качеством в законе.

Нормативное признание ЦЭЗ БПТ особо охраняемой природной территорией позволит сформировать единую администрацию по аналогии с создаваемыми в последние годы в России укрупненными администрациями ООПТ. Такая администрация сможет сконцентрировать общее управление и контроль за реализацией стратегического плана управления объектом всемирного наследия «Озеро Байкал». Юридическое признание ЦЭЗ БПТ ООПТ особого рода позволит провести единое зонирование прилегающих территорий, входящих в границы объекта всемирного наследия, с установлением различных режимов для хозяйственной и иной человеческой деятельности.

Рассмотренная ранее в работе практика зонирования Морского Парка в Австралии показывает эффективность данного подхода. Акватория озера Байкал и прилегающие территории также могут быть зонированы в зависимости от поставленных управленческих задач и установления статуса ООПТ для всей ЦЭЗ БПТ.

Обобщенный характер такого плана не препятствует принятию специальных планов стратегического развития. Так, представляется необходимым сформировать отдельные планы развития расположенных в пределах ЦЭЗ БПТ особых экономических зон туристско-рекреационного типа, отдельных поселений, входящих в участок всемирного наследия. При этом для системы органов всемирного наследия небезразличным является развитие территорий, непосредственно примыкающих к объекту всемирного наследия и оказывающих влияние на состояние объекта. Поэтому стратегическое планирование развития пяти городов, не входящих в границы объекта всемирного наследия озера Байкал, представляется также необходимым. В свою очередь, обеспечение процессов подготовки планов стратегического развития может быть значительно усилено путем нормативного закрепления общих принципов формирования планов управления.

Исследованный зарубежный опыт показывает, что общие принципы могут служить основой для разработки конкретных управленческих решений. Рассмотренные положения австралийских нормативно-правовых актов отличает еще одна особенность – интегральная роль экологической оценки. В современных российских условиях, к сожалению, экологическая оценка и ее разновидности не получают развернутого регулирования. Необходимо как повышение роли института оценки воздействия на окружающую среду, так и внедрение в отечественное законодательство и природоохранную практику иных видов экологической оценки, прежде всего, стратегической экологической оценки.

Весьма наглядной является имеющая общепланетарный характер проблема изменения климата, с которой столкнулся Большой Барьерный Риф. Байкал, как известно, является одним из самых холодных озер в России, и повышение его температуры будет негативно влиять на его экологическое состояние. Данная проблема получает обсуждение в научной литературе естественно-научной направленности, однако она совершенно не представлена в юридической литературе, а также документах политического и нормативного характера. В этой связи представляется, что связь проблем изменения климата и сохранения озера Байкал должна быть отражена как в правовых документах, выражающих экологическую политику Российской Федерации, так и в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» и принятых в его развитие подзаконных актах.

В разных публикациях не раз поднимался вопрос о необходимости реализации комплексного подхода в вопросах информационного обеспечения охраны природы объекта всемирного наследия Озеро Байкал. Создание единой администрации, управляющей данным объектом, позволит решить задачу по консолидации информационной политики, организации и ведению содержательного тематического интернет-портала, отвечающего высоким мировым стандартам раскрытия экологической информации.

Наряду с рассмотренными в настоящей статье возможностями заимствования австралийского управленческого и законодательного опыта нельзя не отметить, что Российская Федерация добилась серьезных успехов в прекращении деятельности промышленных объектов и реализации масштабных инвестиционных проектов в границах объектов всемирного наследия. Речь идет не только о закрытии Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, но и, например, о прекращении разработки Холоднинского месторождения. Не последнюю роль в принятии окончательного решения в указанных случаях сыграло нахождение озера Байкал в Списке всемирного

наследия и принципиальная позиция Комитета о невозможности реализации проектов добывающей промышленности на территории объектов всемирного наследия.

Таким образом, проведенное исследование свидетельствует о том, что зарубежный опыт охраны уникальных природных объектов обладает достаточным потенциалом для укрепления правовых и организационных средств охраны российских объектов всемирного наследия, включая ОВН «Озеро Байкал».

References / Список литературы

- Aplin, G. (2004) Kakadu National Park World Heritage Site: Deconstructing the Debate, 1997–2003. *Australian Geographical Studies*. 42(2), 152–174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8470.2004.00258.x>
- Bos, A.R., Gumanao, G.S., Mueller, B. & Saceda-Cardoza, M.M.E. (2013) Management of crown-of-thorns sea star (*Acanthaster planci* L.) outbreaks: Removal success depends on reef topography and timing within the reproduction cycle. *Ocean & Coastal Management*. (71), 116–122. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.09.011>
- Day, J.C. (2002) Zoning – lessons from the Great Barrier Reef Marine Park. *Ocean & Coastal Management*. 45(2-3), 139-156. [https://doi.org/10.1016/S0964-5691\(02\)00052-2](https://doi.org/10.1016/S0964-5691(02)00052-2)
- Day, J.C., Kenchington, R.A., Tanzer, J.M. & Cameron, D.S. (2019) Marine zoning revisited: How decades of zoning the Great Barrier Reef has evolved as an effective spatial planning approach for marine ecosystem-based management. *Aquatic Conservation-Marine and freshwater ecosystems*. 29(S2), 9-32. <https://doi.org/10.1002/aqc.3115>
- Ditsevich, Ya.B. (2020) On the creation of an information resource of environmental education for the protection of Lake Baikal. In: Grachev V.A. (ed.). *From environmental education to the ecology of the future: Collection of materials and reports of the VI All-Russian Scientific and Practical Conference on Environmental Education*, Moscow, 30th October – 1st November, 2019. Moscow, Non-governmental environmental foundation named after V.I. Vernadsky. pp. 2192–2197. (in Russian).
- Дицевич Я.Б. О создании информационного интернет-ресурса эколога-просветительской направленности в целях охраны озера Байкал // От экологического образования к экологии будущего: сборник материалов и докладов VI Всероссийской научно-практической конференции по экологическому образованию. Москва, 30 октября – 1 ноября 2019 года / под общ. ред. В.А. Грачева. М.: Неправительственный экологический фонд имени В.И. Вернадского, 2020. С. 2192–2197.
- Emslie, M.J., Bray, P., Cheal, A J. & Johns, K.A. et al. (2020) Decades of monitoring have informed the stewardship and ecological understanding of Australia’s Great Barrier Reef. *Biological Conservation*. (252). <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108854>
- Figgis, P., Leverington, A., Mackay, R., Maclean, A. & Valentine, P. (eds.). (2012) Keeping the outstanding exceptional: the future of world heritage in Australia. Sydney, Australian Committee for IUCN.
- Galazii, G.I. & Votintsev, K.K. (eds.). (1978) *Problems of Baikal. Proceedings of the Limnological Institute*. Vol. 16(36). Novosibirsk, Nauka Publ. (in Russian).
- Проблемы Байкала. Труды Лимнологического института. Т. 16(36) / отв. ред. Г.И. Галазий, К.К. Вотинцев. Новосибирск: Наука, 1978. 295 с.
- Hughes, T.P., Kerry, J.T & Simpson, T. (2017) Large-scale bleaching of corals on the Great Barrier Reef. *Ecology*. 99(2), 501–501. <https://doi.org/10.1002/ecy.2092>
- Kolobov, R.Yu. (2020) The role of the Convention for the protection of the world cultural and natural heritage in the protection of Lake Baikal. *Issues of Russian and International Law*. 10(1–2), 482–496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006> (in Russian).
- Колобов Р.Ю. Роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране озера Байкал // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 1–2. С. 482–496. <https://doi.org/10.34670/AR.2020.84.93.006>

- Maswood, S. Javed (2000) Kakadu and the Politics of World Heritage Listing. *Australian Journal of International Affairs*. 54(3), 357–372. <https://doi.org/10.1080/713613526>
- McWhorter, J.K., Halloran, P.R., Roff, G., Skirving, W.J., Perry, C.T. & Mumby, P.J. (2022) The importance of 1.5°C warming for the Great Barrier Reef. *Global Change Biology*. 28(4), 1332–1341. <https://doi.org/10.1111/gcb.15994>
- Mosolova, A.V. (2019) Environmental programs of the Australian Government. In: *South Pacific region: History, politics, economics, culture*. Vol. 1. Moscow, OntoPrint Publ. pp. 72–83. (in Russian).
Мосолова А.В. Экологические программы Правительства Австралии // Южно-Тихоокеанский регион: история, политика, экономика, культура. Том 1. М.: ОнтоПринт, 2019. С. 72–83.
- Shornikov, D.V. (2021) Place of the Espoo Convention in the formation of the international legal mechanism for the protection of Lake Baikal. *Siberian Law Herald*. (3), 97–102. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.3.97> (in Russian).
Шорников Д.В. Место Конвенции Эспо в формировании международно-правового механизма охраны озера Байкал // Сибирский юридический вестник. 2021. № 3. С. 97–102. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.3.97>

Сведения об авторах:

Колобов Роман Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения, Юридический институт, Иркутский государственный университет; Российская Федерация, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1; научный сотрудник отдела региональных экономических и социальных проблем ИИЦ СО РАН, Российская Федерация, 664033, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 134.

ORCID ID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016

e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Дицевич Ярослава Борисовна – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, руководитель ассоциации молодежных экологических объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь», старший советник юстиции; Российская Федерация, 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, д. 1

e-mail: yaroslavadi@mail.ru

About the authors:

Roman Yu. Kolobov – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of International and Comparative Law, Law Institute of Irkutsk State University; 1 K. Marx str., Irkutsk, 664003, Russian Federation; Researcher of the Department of Regional Economic and Social Problems of the ISC SB RAS, 134 Lermontov str., Irkutsk, 664033, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-1488-7530, ResearcherID: H-4644-2016

e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Yaroslava B. Ditsevich – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Theory and History of State and Law, Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Head of the Association of Youth Environmental Associations of the Baikal Region "EcoMolodezh", Senior Counsellor of Justice; 1 Shevtsova str., Irkutsk, 664035, Russian Federation

e-mail: yaroslavadi@mail.ru