

УДК 34

Байкал как объект правовой охраны: задачи и возможности взаимодействия университетской науки и прокурорского надзора

Шорников Дмитрий Владимирович

Кандидат юридических наук, доцент,
завкафедрой международного права и сравнительного правоведения,
директор НИИ правовой охраны Байкала ИГУ,
Юридический институт,
Иркутский государственный университет,
664033, Российская Федерация, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10;
e-mail: abirvalg35@mail.ru

Дицевич Ярослава Борисовна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
664000, Российская Федерация, Иркутск, ул. Шевцова, 1;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Аннотация

Цель. Анализ перспектив деятельности созданного в текущем году Научно-исследовательского института правовой охраны Байкала, а также освещение основных направлений взаимодействия Института с органами прокуратуры России и Университетом прокуратуры Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды Байкальской природной территории. Методология. Методология работы включает применение общенаучных методов, таких как анализ и сопоставление. Также в работе применяются специальные методы юридической науки. Результаты. Авторами, с учетом значимости такого природного объекта, как озеро Байкал, с 1996 года включенного в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО, обосновывается необходимость развития деятельности созданного в 2018 году Научно-исследовательского института правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета с учетом ее исторической преемственности. В статье приводится краткая характеристика основных направлений деятельности НИИ (в том числе, законопроектная деятельность; аналитическая работа; сравнительно-правовой анализ зарубежного и регионального законодательства, правоприменительной и управленческой деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования на уникальных природных объектах и иные виды деятельности), а также пути взаимодействия Института с органами прокуратуры России, прежде всего, с созданной в 2017 году Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой. В заключении отмечается необходимость объединения усилий научной общественности в лице НИИ

ПРОБА ИГУ, а также органов и организаций прокуратуры России в области совершенствования многоаспектной деятельности по охране озера Байкал, учитывая угрозы ухудшения состояния окружающей среды на рассматриваемой территории.

Для цитирования в научных исследованиях

Шорников Д.В., Дицевич Я.Б. Байкал как объект правовой охраны: задачи и возможности взаимодействия университетской науки и прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 2В. С. 293-301.

Ключевые слова

Правовая охрана озера Байкал, эколого-правовой механизм охраны окружающей среды, Байкальская природная территория, природоохранная прокуратура, предупреждение экологических правонарушений, экологическая преступность, экологические правонарушения.

Введение

Ни для кого не является секретом, что сформировавшийся к сегодняшнему дню правовой режим охраны окружающей среды и рационального природопользования на Байкальской природной территории отличается высокой сложностью, опирается, в основном, на жесткие императивные запреты, представляет собой неоднородную конструкцию, состоящую, зачастую, из противоречащих друг другу по сути, а, порой, и по форме правил, что затрудняет как охрану озера, объекта всемирного природного наследия, так и социально-экономическое развитие Байкальского региона.

Как известно, повышающиеся антропогенные риски для уникальной экологической системы Байкала, а также общемировая значимость самого озера и прилегающей к нему природной территории привели к необходимости принятия в 1999 г. специального федерального закона «Об охране озера Байкал», который стал ключевой вехой в процессе формирования эколого-правового механизма охраны Байкала. Напомним, что это единственный российский федеральный закон, где предметом правового регулирования является совокупность общественных отношений по поводу отдельного природного объекта - озера Байкал. На протяжении без малого двадцати лет, прошедших после принятия закона, в его развитие постепенно был создан целый свод нормативных правовых актов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Результатом объединения усилий по надзору за соблюдением природоохранного законодательства в Байкальском регионе стало создание в конце 2017 г. Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Одновременно происходило развитие социально-экономических отношений в регионе, все чаще вступающих в конфликт с системой эколого-правовых требований и ограничений. Не следует забывать и о нарастании рисков уже международного характера, связанных, в частности, с планами строительства каскада гидроэлектростанций в бассейне реки Селенга на территории Монгольской народной республики. Все вышесказанное, безусловно, свидетельствует о необходимости постоянного и глубокого системного анализа накопленного опыта нормотворчества и правоприменения в сфере охраны озера Байкал в современных условиях.

В то же время, следует признать, что, к сожалению, научные исследования как фундаментального, так и прикладного характера в области правовой охраны природы и природопользования Байкала зачастую носят несистемный и фрагментарный характер.

Здесь необходимо особо указать, что Иркутский государственный университет (далее – ИГУ), его научно-образовательные школы, в целом образовательный потенциал высшей школы г. Иркутска обладают серьезным многолетним опытом научных исследований в области правовой охраны и рационального природопользования уникальных ресурсов Байкала. В Юридическом институте Иркутского государственного университета более 25 лет активно развиваются научное и научно-образовательное направления в сфере правовой охраны окружающей среды и природопользования в Байкальском регионе: опубликованы монографические исследования и научные статьи по данной проблематике, систематически организуются научные конференции, круглые столы и семинары международного и национального уровня, ведутся диссертационные исследования, проводится экспертно-аналитическая работа в области нормотворчества и правоприменительной деятельности. В данной связи знаковым представляется тот факт, что первая кандидатская диссертация по юриспруденции в ИГУ была защищена в 60-годы прошлого века А.И. Казанником, ныне доктором юридических наук, профессором и называлась «Административно-правовые средства охраны озера Байкал».

Как определенный итог этой работы и, одновременно, начало нового этапа исследований эколого-правового механизма охраны Байкала, по инициативе Юридического института ИГУ решением Ученого Совета Иркутского государственного университета в мае 2018 г. был создан научно-исследовательский институт правовой охраны Байкала ИГУ (НИИ ПрОБа ИГУ).

Основные направления деятельности НИИ ПрОБа ИГУ

При создании научно-исследовательского института были выделены следующие основные направления его деятельности:

– законопроектная деятельность. Пожалуй, на первом месте, как по значимости, так и по эффективности в деятельности института, в название которого вынесены слова «правовая охрана», должна стоять разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе, внесения изменений в действующие акты федерального, регионального и местного уровня. Отметим, что еще до момента создания НИИ ПрОБа его будущие сотрудники совместно с Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой, Правительством Иркутской области, Институтом географии СО РАН участвовали в работе над проектом нормативного акта, устанавливающим правила природопользования в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории¹.

– аналитическая работа. Одной из серьезных задач института является мониторинг и системный анализ международного, федерального и регионального законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования на Байкальской природной территории с целью выявления пробелов, противоречий, возможностей рецепции, равно как и мониторинг и анализ правоприменительной деятельности на Байкальской природной территории. В данной части задачи, стоящие перед НИИ ПрОБа тесно перекликаются с задачами Межрегиональной природоохранной Байкальской прокуратуры и требуют более подробного описания, приведенного далее в данной работе.

¹ Укажем, что норма о принятии данного нормативного акта опирается на соответствующие положения федерального закона «Об охране озера Байкал».

– сравнительно-правовой анализ зарубежного и регионального законодательства, правоприменительной и управленческой деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования на уникальных природных объектах, а также анализ и разумная рецепция международного и зарубежного опыта. Мы должны четко осознавать, что нет смысла «изобретать велосипед», пытаясь сформулировать то или иное природоохранное или природоресурсное правило, применительно, скажем, к организации того же туризма на Байкале, или оценивая его будущую эффективность, когда, несомненно, с учетом всей региональной и местной специфики, мы можем воспользоваться уже наработанной нормотворческой и правоприменительной практикой в этой области. Речь здесь, в частности, должна идти о работе по оценке рисков трансграничных гидротехнических проектов, работе в области реализации рекомендаций Комитета ЮНЕСКО по Всемирному наследию, осознанной рецепции и имплементации норм и практики применения европейского, американского и канадского озерного законодательства и т.д. Кроме того, отмечается определенный научный и практический интерес к деятельности института со стороны монгольских юристов, занимающихся правовой охраной озера Хубсугул.

– экспертно-правовая деятельность. Речь, в частности, идет о подготовке экспертно-правовых заключений на проекты федеральных законов, проекты законов органов государственной власти субъектов Байкальской природной территории, проекты правовых актов органов местного самоуправления, а также о правовой экспертизе действующих законов и иных нормативных правовых актов, в той или иной степени затрагивающих вопросы охраны озера Байкал и прилегающих к нему территорий. Кроме того, экспертная деятельность, на наш взгляд, должна включать анализ возможных правовых рисков различного рода экономических и иных социальных проектов, связанных с потенциальным воздействием на окружающую среду Байкальской природной территории. Тем более что число участников такого рода деятельности, и, как следствие, конфликтов между их интересами, растет по экспоненте. Значимым в этой связи представляется отдельное изучение проблем соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на Байкальской природной территории, при осуществлении деятельности по природопользованию, выражающихся в ухудшении условий труда и проживания из-за изменений состояния природной среды (в том числе, ввиду деятельности ресурсодобывающих организаций), ставящих под угрозу традиционный образ жизни указанной категории граждан.

Стратегическим направлением работы научно-исследовательского института правовой охраны Байкала, являющегося подразделением Иркутского государственного университета, была и остается научная и научно-образовательная деятельность: участие в международных и всероссийских конференциях, научных семинарах и круглых столах, организация и проведение студенческих эколого-правовых школ, практическое обучение студентов в юридических подразделениях государственных и негосударственных организациях региона, взаимодействие с судебными и правоохранительными органами по обобщению правоприменительной практики. Это еще одна важная составляющая деятельности института.

В свою очередь, научная и научно-образовательная деятельность института, являющегося одним из субъектов деятельности по профилактике нарушений экологического законодательства, предполагает активную просветительскую работу. Полагаем важным и необходимым продолжить начатый процесс формирования эколого-правового мировоззрения жителей Байкальского региона, особенно среди студенческой молодежи и школьников. Необходимо осуществлять публикацию информационных и образовательных материалов,

организацию и участие в публичных слушаниях по актуальным вопросам охраны природы и природопользования на Байкальской природной территории, чтение публичных лекций, сотрудничество с экологическими общественными организациями, повышение уровня эколого-правовой компетентности государственных и муниципальных служащих.

И, наконец, не следует оставлять в стороне научные и научно-практические разработки по заказу региональных бизнес-сообществ в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на Байкальской природной территории. В настоящее время прорабатываются заявки от ряда региональных ресурсодобывающих организаций различных форм собственности на подготовку различного рода правовой документации в целях создания максимально благоприятствующих условий для функционирования данных структур в режиме правового поля. В частности, имеются обращения от ряда нефте- и золотодобывающих предприятий, муниципальных образований лесных районов региона, а также от представителей Ассоциации малочисленных народностей Севера.

Направления взаимодействия НИИ ПрОБа ИГУ и Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры

Как выше отмечалось, одними из важнейших «органических» партнеров научно-исследовательского института правовой охраны Байкала ИГУ является Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура, а также Университет прокуратуры Российской Федерации. Взаимодействие, в данном случае, может развиваться практически по всем выделенным выше направлениям деятельности института, однако, в ряде случаев совместная деятельность представляется наиболее эффективной.

Так, перед нами стоят совместные задачи по изучению динамики состояния и структуры экологической преступности, а также административных правонарушений в сфере экологии на Байкальской природной территории; осуществлению анализа эффективности природоохранной деятельности правоохранительных органов и, одновременно, осуществлению анализа эффективности деятельности природоохранных органов в пределах Байкальской природной территории; комплексная оценка уровня эффективности взаимодействия природоохранных и правоохранительных структур в деле охраны природы на Байкальской природной территории; комплексный анализ результатов экологического мониторинга, осуществляемого различными природоохранными органами (Росгидрометом, Рослесхозом, Росприроднадзором и др.), в т.ч. размещаемых на общедоступных электронных ресурсах, с целью получения объективной информации о состоянии окружающей среды и выявления нарушений экологического законодательства.

Совершенствование экологического законодательства, которое выше было нами определено как одна из основных целей создания НИИ ПрОБа ИГУ, может осуществляться, в том числе, такими способами, как сбор, анализ и обобщение поступающих в институт предложений по устранению недостатков и пробелов законодательства об охране природы и рациональном природопользовании, выявляемых в ходе осуществления природоохранной деятельности с последующей передачей результатов в природоохранную прокуратуру для подготовки предложений об изменении (дополнении) законодательства для направления в Генеральную прокуратуру России либо в прокуратуры соответствующих регионов для использования в работе (в том числе, путем использования прокурорами права законодательной инициативы); анкетирование и проведение устных опросов (интервьюирования) работников

природоохранной прокуратуры о проблемах, возникающих при осуществлении ими природоохранной деятельности и предложениях по их устранению с последующим обобщением результатов анкетирования и интервьюирования с разработкой и направлением соответствующих предложений по изменению экологического законодательства в межрегиональную природоохранную прокуратуру, прокуратуры соответствующих регионов и Генеральную прокуратуру России.

В рамках научно-методического обеспечения природоохранной деятельности на Байкальской природной территории может вестись подготовка научно-методических, методических пособий, наглядных материалов (схем, таблиц) в целях совершенствования осуществляемой работниками природоохранных и правоохранительных органов деятельности по охране окружающей среды.

Заключение

Подводя итоги, представляется необходимым подчеркнуть, что комплекс фундаментальных и прикладных научных и научно-образовательных задач, стоящих перед НИИ правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета, может быть реализован в полной мере лишь в тесном взаимодействии с иными акторами, действующими на Байкальской природной территории, и, не в последнюю очередь, в тесном и интерактивном сотрудничестве с Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой, принимая во внимание единую цель, стоящую перед данными двумя структурами – создание современного и эффективного эколого-правового механизма охраны Байкальской природной территории.

Библиография

1. Акманов С.С., Шорников Д.В. Правовая охрана озера Байкал в условиях новой экологической политики // Экологическое право. 2002. №1. С. 22-27.
2. Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 484 с.
3. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2016 году».
4. Дитевич Я.Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2016. № 5. С. 170-181.
5. Казанник А.И. Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. Иркутск, 1977. Ч. 1. 212 с.
6. Казанник А.И. Нормативное регулирование охраны природы и природных ресурсов бассейна озера Байкал (состояние и перспективы) // Актуальные проблемы советского права. Межвузовский тематический сборник. Иркутск, 1973. Вып. 6. С. 23-35.
7. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165.
8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.02.2011 № 30.
9. Об охране озера Байкал: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ.
10. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ.
11. Об утверждении федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы»: постановление Правительства от 21 августа 2012 г. № 847.
12. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1.
13. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. 2018. № 1. С. 3-10.

14. Шорников Д.В. Байкальская природная территория как системообразующий фактор глобального пространства охраны природы: эколого-правовые аспекты (материалы конференции) // Государство и право. 2004. № 6. С. 103-109.
15. Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2005. 220 с.

**Baikal as an object of legal protection: challenges
and opportunities for interaction between university
research and the public prosecutor's supervision**

Dmitrii V. Shornikov

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of international law and comparative law,
Director of the Institute of Legal Protection of Baikal,
Law Institute,
Irkutsk State University,
664033, 10, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: abirvalg35@mail.ru

Yaroslava B. Ditsevich

PhD in Law,
Associate Professor,
Department of prosecutor's supervision and prosecutor's
participation in civil and arbitral cases,
Irkutsk Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
664035, 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Abstract

The purpose of the article is an analysis of the prospects for the activities of the Baikal Research Institute for the Legal Protection of Baikal, as well as coverage of the main areas of interaction between the Institute and the Russian prosecution authorities and the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the field of environmental protection of the Baikal natural territory. The work methodology includes the application of general scientific methods. Also in the work special methods of legal science are applied. The authors, taking into account the importance of such a natural object as Lake Baikal, included in the UNESCO World Heritage List since 1996, justify the need to develop the activities of the Baikal Research Institute for the Legal Protection of Baikal, established at Irkutsk State University in 2018, taking into account its historical continuity. The article provides a brief description of the main activities of research institutes as well as the ways of interaction of the Institute with the prosecution authorities of Russia; first of all, with the Baikal interregional environmental protection established in 2017. In conclusion, it is noted that it

is necessary to unite the efforts of the scientific community in the person of the Scientific Research Institute of Prospects of the Irkutsk State University, as well as the bodies and organizations of the Russian Prosecutor's Office in the area of improving multidimensional activities to protect Lake Baikal, given the threat of environmental degradation in the territory in question.

For citation

Shornikov D.V., Ditsevich Ya.B. (2018) Baikal kak ob"ekt pravovoi okhrany: zadachi i vozmozhnosti vzaimodeistviya universitetskoi nauki i prokurorskogo nadzora [Baikal as an object of legal protection: challenges and opportunities for interaction between university research and the public prosecutor's supervision]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (2B), pp. 293-301.

Keywords

Legal protection of Lake Baikal, legal mechanism of environmental protection, Baikal natural territory, environmental prosecutor's offices, prevention of environmental violations, environmental crime, environmental violations.

References

1. Akmanov S.S., Shornikov D.V. (2002) Pravovaya okhrana ozera Baikal v usloviyakh novoi ekologicheskoi politiki [Legal protection of Lake Baikal under the conditions of a new environmental policy]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental Law], 1, pp. 22-27.
2. Ditsevich Ya.B. (2016) Organizatsiya vzaimodeistviya prirodookhrannykh prokuratur s territorial'nymi prokuraturami i inymi gosudarstvennymi organami v dele okhrany okruzhayushchei sredy [Organization of the interaction of environmental prosecutor's offices with territorial prosecutor's offices and other government agencies in the protection of the environment]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 5, pp. 170-181.
3. *Gosudarstvennyi doklad «O sostoyanii ozera Baikal i merakh po ego okhrane v 2016 godu»* [State report "On the state of Lake Baikal and measures for its protection in 2016"].
4. Kazannik A.I. (1977) *Administrativno-pravovaya okhrana prirody basseina ozera Baikal* [Administrative legal protection of the nature of the Baikal Basin]. Irkutsk. Part 1.
5. Kazannik A.I. (1973) Normativnoe regulirovanie okhrany prirody i prirodnykh resursov basseina ozera Baikal (sostoyanie i perspektivy) [Regulatory regulation of nature protection and natural resources of the Baikal Basin (state and prospects)]. In: *Aktual'nye problemy sovetskogo prava. Mezhdunarodnyi tematicheskii sbornik* [Actual problems of Soviet law. Interuniversity thematic collection]. Irkutsk. Issue. 6.
6. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ob okhrane okruzhayushchei sredy i prirodopol'zovanii: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 01.04.2014 № 165* [On the organization of prosecutor's supervision over the implementation of laws on environmental protection and environmental management: Order No. 165 of the Prosecutor General of the Russian Federation of April 1, 2014].
7. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o preduprezhdenii i likvidatsii chrezvychainykh situatsii prirodnogo kharaktera i ikh posledstviy: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 10.02.2011 № 30* [On the organization of prosecutor's supervision over the implementation of legislation on the prevention and elimination of natural emergencies and their consequences: order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 10.02.2011 No. 30].
8. *Ob okhrane ozera Baikal: Federal'nyi zakon ot 1 maya 1999 g. № 94-FZ* [On the protection of Lake Baikal: Federal Law of May 1, 1999 No. 94-FZ].
9. *Ob okhrane okruzhayushchei sredy: Federal'nyi zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ* [On environmental protection: Federal Law No. 7-ФЗ dated January 10, 2002].
10. *Ob utverzhdenii federal'noi tselevoi programmy «Okhrana ozera Baikal i sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye Baikalskoi prirodnoi territorii na 2012-2020 gody»: postanovlenie Pravitel'stva ot 21 avgusta 2012 g. № 847* [On approval of the federal target program "Protection of Lake Baikal and the socio-economic development of the Baikal Natural Territory for 2012–2020": Government Decree of August 21, 2012 No. 847].
11. *O prokurature Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1* [On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992].

12. Palamarchuk A.V. (2018) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva ob osobo okhranyaemykh prirodnnykh territoriyakh, sokhraneni i ispol'zovanii ob"ektov zhitvotnogo mira i sredy ikh obitaniya [Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on specially protected natural territories, the preservation and use of wildlife and their habitats]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 3-10.
13. Shornikov D.V. (2004) Baikal'skaya prirodnyaya territoriya kak sistemoobrazuyushchii faktor global'nogo prostranstva okhrany prirody: ekologo-pravovye aspekty (materialy konferentsii) [The Baikal Natural Territory as a System-Forming Factor of the Global Conservation Area: Environmental and Legal Aspects (Conference Materials)]. *Gosudarstvo i parvo* [State and Law], 6, pp. 103-109.
14. Shornikov D.V. (2005) *Prirodnye resursy kak ob"ekty grazhdanskikh prav. Doct. Dis.* [Natural resources as objects of civil rights. Doct. Dis.]. Irkutsk.
15. Vinokurov A.Yu. (2006) *Problemy sovershenstvovaniya prirodookhrannoi deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [Problems of improving the environmental activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Doct. Dis.]. Moscow.