

*На правах рукописи*

**Дубенцова Елена Валерьевна**

**ГЕОЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
РЕГИОНАЛЬНОГО ПРИРОДООХРАННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
(на примере реализации закона  
«Об охране озера Байкал»)**

Специальность 25.00.36 – Геозкология  
(географические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата географических наук

Улан-Удэ – 2007

Работа выполнена на кафедре физической географии Бурятского государственного университета.

Научный руководитель: доктор географических наук,  
профессор  
Викулов Валериан Евгеньевич

Официальные оппоненты: доктор географических наук, профессор  
Тулохонов Арнольд Кириллович

кандидат географических наук, доцент  
Гулгонов Валерий Енжапович

Ведущая организация: Институт географии СО РАН,  
г. Иркутск

Защита диссертации состоится 29 мая 2007 г. в 9.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.022.06 по присуждению ученой степени доктора географических наук при Бурятском государственном университете по адресу:

670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а.

Факс (301-2) 21-05-88

E-mail: ek-geo@bsu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Бурятского государственного университета.

Автореферат размещен на официальном сайте БГУ [www.bsu.ru](http://www.bsu.ru),  
разослан 27 апреля 2007 г.

Отзывы на автореферат (в двух экземплярах, заверенных печатью) просим направлять по указанному адресу ученому секретарю диссертационного совета

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат географических наук, доцент

Ц.Д. Гончиков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы исследования.**

Мировым сообществом признано, что совершенное законодательство и его реализация в практической жизни – гарантия гармонизации отношений между человеком и природой. Нарастание эффективности природоохранного законодательства – один из основных принципов концепции устойчивого развития. Отсутствие отлаженной системы экологического законодательства – фактор, блокирующий работу механизмов всей системы охраны окружающей среды. Особенно остро проблема совершенствования природоохранного законодательства стоит для России, ибо отставание нашей страны в этой области хорошо известно специалистам.

Осознание больших возможностей правотворчества и высокой эффективности регулятивной функции права в различных сферах жизни и деятельности современного общества делает экологическое право одним из перспективных направлений географических исследований. В.С. Преображенский (1990) писал: «Надо вникать в особенности правового механизма и путей его формирования, думать, что из наших знаний и идей должно войти в жизнь общества через право. И не только думать, а уже сегодня начинать действовать в этом направлении, пока не поздно!.. Это новая, неосвоенная географией трудная сфера».

Организация природопользования с учетом уникальности природных особенностей экосистемы озера Байкал и Байкальского региона в целом, а также статус озера Байкал, как Участка Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, требуют принятия нестандартных управленческих решений, подкрепленных эффективным природоохранным и природоресурсным законодательством при его достаточном геоэкологическом обеспечении.

В работе представлены методологические подходы к усилению государственного регулирования в решении комплексных проблем по сохранению уникального озера Байкал на основе принятия законодательных, экономических, административных решений мер и действий по вопросам его охраны; исследуется их геоэкологическая обеспеченность, а также субъективные и объективные факторы их эффективности.

**Цель исследования:** оценка геоэкологической эффективности государственной и региональной политики по сохранению экосистемы озера Байкал; выявление причин, сдерживающих внедрение в практическую жизнь предлагаемых научных эколого-географических проработок с точки зрения геоэкологической обеспеченности и обоснованности.

Основные задачи исследования обусловлены поставленной целью:

1. Оценка адекватности геоэкологической обеспеченности существующего природоохранного законодательства по сохранению экосистемы озера Байкал (и принимаемых властными структурами мер по решению современных социально-экономических и экологических проблем в регионе) соответствующим предложениям ученых-экологов;

2. Выявление недостатков государственной политики в сфере природопользования путем анализа выполнения экологической функции законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти Российской Федерации, а также деятельности российского государства в выполнении его международных экологических обязательств;

3. Оценка работы элементов механизма экологического права как основы сохранения экосистемы озера Байкал;

4. Анализ содержания природоохранного законодательства (и природоохранной политики) Советского государства и Российской Федерации с целью выявления оптимальных для Байкальского региона путей формирования государственной политики сохранения озера Байкал.

**Объект исследования:** современное природоохранное законодательство в Байкальском регионе.

**Предмет исследования:** поиск путей и обоснование направлений совершенствования эколого-правового механизма охраны природы Байкальского региона посредством геоэкологического обеспечения всех законодательных актов Российской Федерации и Республики Бурятия.

**Теоретические и методологические основы.** При проведении исследования важное значение имели теоретические разработки в области изучения географических и геоэкологических проблем региона, изложенные в работах: М.А. Грачева, А.К. Тулохонова, В.Е. Викулова, К.Ш. Шагжиева, А.Б. Иметхенова, С.В. Рященко, А.Н. Антипова, В.М. Плюснина, Л.А. Безрукова, И.И. Максимовой, и др. При выполнении работы автор опирался на теоретические разработки в области экологического права, изложенные в трудах отечественных юристов-правоведов: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.А. Миндзаева, О.Л. Дубовик, О.С. Колбасова, В.В. Петрова, Н.А. Духно, М.П. Маликова, и др.; зарубежный опыт правовой охраны природы: Робинсон Н., Ройтер В.

**Научная новизна работы** заключается в том, что:

- автором проведен анализ современного природоохранного законодательства России (на примере Федерального закона «Об охране озера Байкал») с геоэкологических позиций, показывающий несоответствие его содержания предложенным научным проработкам решения экологических проблем Байкальского региона;

- вскрыто несоответствие существующего природоохранного законодательства и государственной политики экологической ситуации,

сложившейся в Байкальском регионе, и тем задачам, которые поставил перед государством акт включения озера Байкал в Список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО;

- доказана целесообразность активизации правотворческой природоохранной деятельности на основе накопленного объема естественно-научных знаний (с привлечением ведущих ученых географов, биологов и др.) на региональном уровне для формирования эколого-правового механизма, способного обеспечить сохранение экосистемы озера Байкал.

**Практическая значимость.** Результаты исследования, обнажающие слабые стороны природоохранного законодательства, как одного из основных условий обеспечения охраны озера Байкал, могут быть учтены при формировании региональной природоохранной политики. Теоретический материал работы может быть использован в качестве учебного пособия для преподавания студентам курса «Охрана природы» по географическим и юридическим специальностям.

**Апробация работы.** Основные результаты исследований докладывались на региональной конференции «Наука и преподавание дисциплин естественного цикла в образовательных учреждениях» (Улан-Удэ, 2002г.), Международной научной конференции «Закон Российской Федерации «Об охране озера Байкале» как фактор устойчивого развития Байкальского региона» (Иркутск, 2003г.), Международной научно-практической конференции «Туризм и региональное развитие» (Смоленск, 2004г.), Конференции молодых ученых «Региональная наука» (Москва, 2003 г.).

По теме диссертации опубликовано 8 работ, в том числе две статьи в рекомендованном ВАК издании.

**Структура работы.** Основной текст диссертации содержит 256 страниц. Список литературы содержит 167 наименования литературных источников и 28 наименований нормативно-правовых актов экологического содержания СССР и Российской Федерации. Графические материалы работы представлены в Приложении.

## Содержание работы

### Введение

#### **ГЛАВА 1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА: ИСТОРИЯ И ОПЫТ РЕШЕНИЯ**

- 1.1. Глобальные факторы возникновения экологических проблем
- 1.2. Становление дела охраны природы в нашей стране в советский период
- 1.3. Формирование системы охраны природы в Байкальском регионе
- 1.4. Значение байкальского опыта природопользования

#### **ГЛАВА 2. ОЗЕРО БАЙКАЛ - ОБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

- 2.1. Краткая история включения озера Байкал в Список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО
- 2.2. Международные обязательства России по охране экосистемы озера Байкал в рамках Международной Конвенции
- 2.3. Проблемное поле реализации положений Конвенции ЮНЕСКО
- 2.4. Несоответствие реализуемой политики природопользования требованиям Конвенции ЮНЕСКО о Всемирном природном наследии
- 2.5. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» - основа формирования системы управления сохранением озера Байкал

#### **ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

- 3.1. Предпосылки формирования системы сохранения озера Байкал общегосударственного уровня
- 3.2. Международные аспекты решения экологических проблем
- 3.3. Экономика и охрана окружающей среды в Российском государстве
- 3.4. О национальной экологической стратегии
- 3.5. Государственная политика по формированию экологической культуры в российском обществе

#### **ГЛАВА 4. ГЕОЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ**

- 4.1. Географические принципы и инструменты реализации Федерального закона «Об охране озера Байкал»
- 4.2. Экологические принципы в решении ключевых проблем сохранения экосистемы озера Байкал
- 4.3. Экологический контроль и экологическая ответственность
- 4.4. Выводы

### Заключение

### Список литературы

### Приложения

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПРЕДМЕТ ЗАЩИТЫ**

**1. Геоэкологическое обеспечение, заключающееся в комплексном геоэкологическом анализе и экспертизе состояния природных комплексов, – первоначальный и основополагающий этап обеспечения эффективности практической реализации природоохранного законодательства.** Потребность в возникновении природоохранительного законодательства нарастала по мере отрицательного воздействия хозяйствования на окружающую среду. Геоэкологическое обеспечение и связанные с ним исследования направлены на то, чтобы в первую очередь разработать полное, методологически проработанное геоэкологическое обоснование организации природопользования, а также решение спектра экологических проблем, это - с точки зрения геоэкологии, а с точки зрения юрисдикции утвердить законами геоэкологические требования в системе управления природопользованием, в том числе и в нашем регионе. Это возможно в том случае, когда при разработке правового документа учитываются особенности природных условий и ресурсов определенного региона, а все разделы законодательства сориентированы на достижение одной цели – создание действенной правовой основы для сохранения природы данного региона и рационального использования его природных ресурсов. Создание эколого-правового механизма, способного обеспечить эффективную охрану природы невозможно без полной информации, касающейся экологических аспектов объекта правовой охраны. В этой связи возникает потребность в синтезе природоохранного законодательства и геоэкологии, научно обоснованном внедрении геоэкологических знаний в «ткань» законов.

Как пример - нормирование качества окружающей природной среды – центральная идея закона РФ «Об охране окружающей природной среды». Критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений, которые он содержит, не могут быть объективно оценены без естественнонаучного изучения степени воздействия субъектов экологических правоотношений на качество окружающей среды. Эффективность выполнения нормирования качества окружающей среды как эколого-правового предписания можно достоверно определить, лишь владея качественными характеристиками объекта правовой охраны. А такие знания о природных системах дают комплексные естественнонаучные исследования.

Недостаточность экологического потенциала российских природоохранных законов, равно как и потребность во внедрении в их «ткань» эколого-правовых норм, очевидны. Эти обстоятельства в большинстве случаев игнорируются при их разработке и принятии.

Проблемы, на решение которых направлено природоохранное законодательство, чрезвычайно разнообразны. В отличие от многих других отраслей законодательства, содержание которых в значительной степени зависит от воли законодателей, проводящих, как им кажется, наилучшую социальную политику в области регулирования общественных отношений, в основе большей части законов в области охраны окружающей среды лежат не социальные представления или ценности, а скорее естественнонаучные знания. Для юриста-практика очень важно понимать законы природы, которые в целом и лежат в основе природоохранного права. Между тем общепринято, что экологическим правоведением занимаются исключительно специалисты с юридическим образованием, которые чаще всего работают с нормами гражданского права. Но никакой учебник права не может заменить экологических знаний, полученных из учебников экологии, гидрологии, ботаники и т.п. Это научное основание представляет собой внешнюю по отношению к праву шкалу, по которой можно судить о том, какие законодательные шаги необходимо предпринять, и будут ли они успешными.

## **2. Как показывает практика, современное региональное законодательство о Байкале не является гарантом обеспечения экологической безопасности для уникальной экосистемы озера Байкал и природы Байкальского региона в целом.**

В мае 1960 г. в ответ на дискуссию вокруг Байкала Совет Министров РСФСР принял Постановление № 652 «Об охране и использовании природных богатств в бассейне Байкала», которым запретил введение в действие Байкальского и Селенгинского комбинатов, если не будет обеспечена очистка и обезвреживание сбрасываемых в озеро Байкал и реку Селенгу сточных вод.

Партийно-правительственные документы, принятые в последующие годы, регламентировали хозяйственную деятельность в регионе, основываясь на факте особой ценности озера Байкал и природных ресурсов его; основным условием их использования является охрана и воспроизводство. Принятые постановления в экологическом плане охватили все природные среды и практически все виды хозяйственной деятельности региона, и, безусловно, способствовали решению многих эколого-экономических проблем на Байкале. Такой путь отвечает наиболее прогрессивным тенденциям, реализуемым в мире.

Большая работа в этом направлении была проведена Президиумом Сибирского отделения, его научными учреждениями. Отметим большую роль академиков М.А. Лаврентьева и А.А. Трофимука, Г.И. Марчука, Д.К. Беляева, А.Б. Жукова, И.П. Герасимова, Б.Н. Ласкорина, член-корреспондента АН СССР Г.И. Галазия и многих других ученых. Таким



образом, к Байкальской проблеме обратились лучшие научные силы не только Сибири, но и всего СССР.

В начале 90-х годов в стране произошли знаменательные события, что не могло не отразиться и на обстановке в Байкальском регионе.

Особой заслугой ученых постсоветского периода становится идея, а затем и придание озеру Байкал статуса объекта Всемирного природного наследия («Конвенция о Всемирном наследии» ЮНЕСКО), в связи с чем, рождается потребность в создании закона о Байкале. В это время выходит распоряжение Президиума СО РАН от 20 ноября 1990 г., согласно которому, специальной комиссии в составе ученых-экологов Грачева М.А., Воробьева В.В., Галазий Г.И., Викулова В.Е., Тулохонova А.К. поручается разработать проект закона о Байкале. К этой работе подключились инициативные группы под руководством известных правоведов С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, А.И. Казанника.

После девятилетнего рассмотрения закона о Байкале в мае 1999 г. Президент РФ подписывает вариант закона «Об охране озера Байкал», принципиально отличный от первоначального, который носит рамочный характер и максимально сокращает количество запретительных норм, что и соответствует федеральному законодательству. Однако работа по детализации перечня запрещенных или ограничиваемых в регионе видов деятельности, отнесенная к функциям Правительства РФ, и по сей день не проделана в необходимом объеме.

Федеральный закон «Об охране озера Байкал» до сих пор не обеспечен первоочередными подзаконными актами и методиками, а принятые документы зачастую противоречат друг другу (например, постановление о запрещенных видах хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории принято раньше, чем утверждены ее границы). В определенной степени развитая за последние 20 – 30 лет нормативно-правовая база об охране озера Байкал (ряд правительственных и ведомственных постановлений, распоряжений, приказов и прочее) фактически не исполняется. Примером могут служить тянущиеся уже более десятка лет реперофилирование БЦБК, столь же долгосрочное определение и правовое закрепление границы водоохранной зоны Байкала, границ экологических зон Байкальской природной территории. Нерешенными остаются многие другие проблемы, связанные с несовершенством системы природоохранного законодательства Байкальского региона.

Подводя итог сказанному, констатируем, что по причине отсутствия принятых нормативно-правовых документов правового статуса не имеют

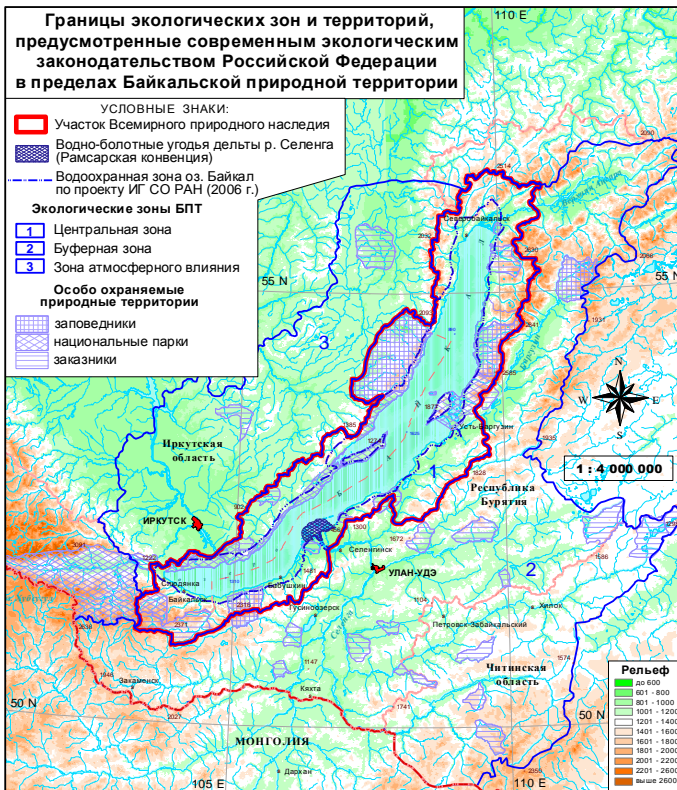


Рис. 1. Границы экологических зон и территорий, предусмотренные современным экологическим законодательством Российской Федерации в пределах Байкальской природной территории

территория Байкальского УВПН и граница водоохранной зоны озера Байкал (работы по которой были проведены Институтом географии СО РАН еще в 2005 г.) - основополагающие элементы эколого-правового базиса региона (рис.1).

**3. Правовое регулирование экологических процессов в Байкальском регионе до сих пор не является приоритетным. Обеспечение эффективности природоохранных законодательных актов и, следовательно, мер рационального природопользования зависят от политической воли власти и активности государственной политики в экологическом законодательстве.**

Дефицит политической воли государства в решении экологических проблем – одна из основных причин кризисного состояния природы в

стране. На сегодняшний день у России нет официально принятой государственной экологической стратегии, что является серьезным барьером в осуществлении природоохранных мер и отражает политику государства в отношении охраны природы. В отечественной системе права нет концепции экологического законодательства, которая позволила бы упорядочить законотворческую работу с учетом политической ситуации, социально-экономической обстановки, состояния окружающей среды и др. Правовое регулирование экологических процессов в Байкальском регионе не является приоритетным, а находится в остаточной зоне действия законодательных органов. Современное экологическое законодательство в России неадекватно отражает даже элементарные геоэкологические требования. Ныне можно утверждать о «деэкологизации» государственной власти и права, как устойчивой тенденции.

Данная тенденция проявилась в последовательном ослаблении внимания государства к охране природы. Об этом свидетельствует упразднение Президентом РФ структуры Советника по вопросам экологии и охраны здоровья в собственном аппарате. Указом «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 г. Президентом РФ упразднено Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и на его основе образован Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, имеющий более низкий правовой статус в сравнении с министерством, а отсюда и минимизация его полномочий.

В аппарате Правительства РФ в 1997 г. упразднен специализированный Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды. В структуре Генеральной прокуратуры РФ ликвидирован отдел, который занимался вопросами охраны природы.

По мнению профессора А.К. Голиченкова (2000) (зав. кафедры экологического и земельного права ЮФ МГУ) «в современном экологическом законодательстве складывается тревожная тенденция уменьшения значимости экологических прав граждан».

В нормотворческой части государственной политики нарастает тенденция «экономизации» природоохранных нормативных актов, выхолащиванию природоохранных начал существующего экологического законодательства. В подтверждение этих слов – сравнение границы водоохранной зоны озера Байкал, установленной директивными документами советского государства в 1969 – 1971 гг. (рис.2), и Водным кодексом РФ 1995 г. (рис.3). Напомним, что согласно Водному кодексу

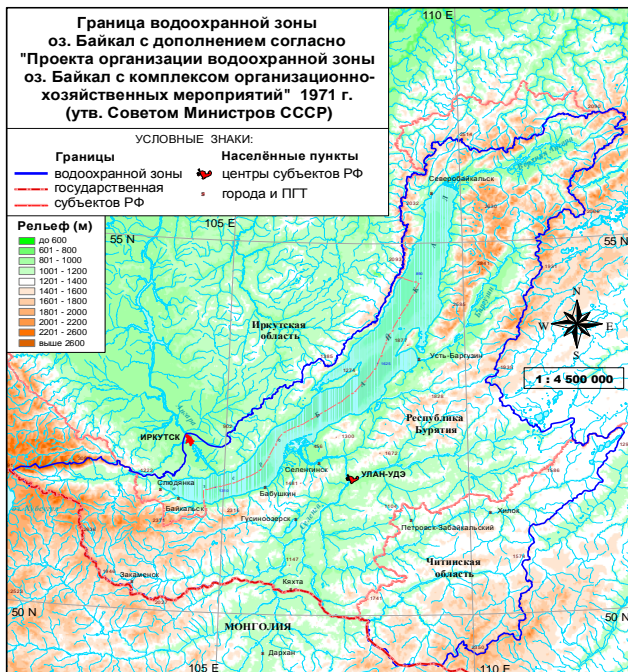


Рис.2. Граница водоохранной зоны оз. Байкал с дополнением согласно «Проекта организации водоохранной зоны оз. Байкал с комплексом организационно-хозяйственных мероприятий» 1971 г. (утв. Советом Министров СССР)

РФ 1995 г. ширина водоохранной зоны Байкала составляла 500 м от уреза воды. Эта норма всегда вызывала отрицательные оценки со стороны представителей науки, т.к. не учитывает природной обстановки территории, не обоснована с генетических позиций, не учитывает процессы формирования и регулирования стока в бассейне, становясь, таким образом, весьма формальной, научно не обоснованной, не обеспечивающей своей целевой водоохранной функции и очень неэффективной с позиций природоохраны.

По оценкам Департамента экологической безопасности Министерства природных ресурсов РФ, размеры ежегодного экологического вреда составляет несколько национальных доходов страны. Минздрав России утверждает, что только от загрязнения атмосферного воздуха взвешенными веществами ежегодно умирает 21000

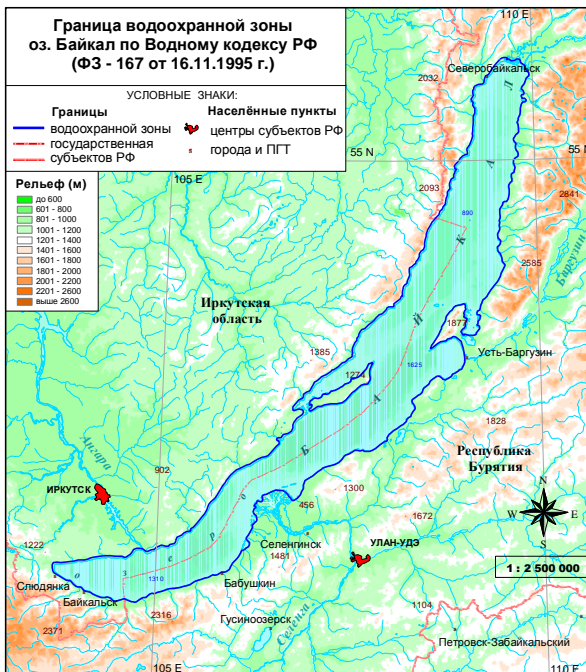


Рис.3. Граница водоохранной зоны оз. Байкал по Водному кодексу РФ (ФЗ-187 от 16.11.1995 г.)

человек. При этом уголовные дела о нарушениях экологического законодательства, связанных с загрязнением окружающей среды, составляют менее 1 % от общего числа экологических преступлений, а более 80 % лиц осуждается к наказанию ниже низшего предела, предусмотренного санкцией, либо с применением другого более мягкого наказания, либо условно. Всё это на фоне роста количества экологических правонарушений (О состоянии озера Байкал., 2003) (рис.4).

О деэкологизации как устойчивой тенденции говорят ведущие правоведы и в российской системе экологического права (Колбасов, 2001, Боголюбов, 2004, Бринчук, 2003 и др.). Экологические нормы выхолащиваются из «ткани» природоохранных законов. Законы наполняются нормами заведомо неработающими. Законы полны норм отсылочных. Законы перестают быть актами прямого действия, зачастую просто не выполняются, а научно обоснованные формулировки остаются

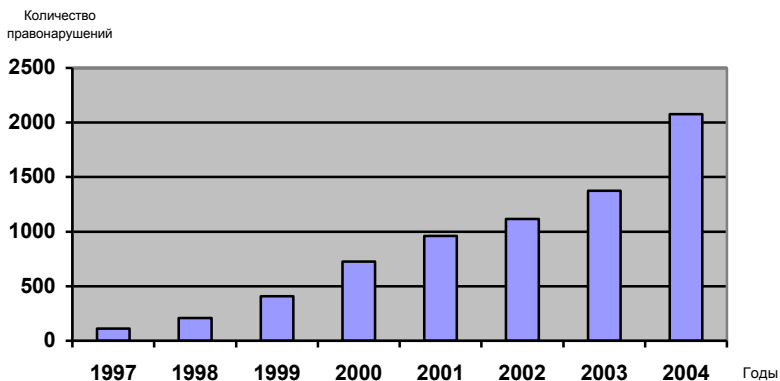


Рис.4. Количество выявленных экологических преступлений в сфере лесопользования Иркутской области и Республики Бурятия

лишь на бумаге. Это тем более странно оттого, что геоэкологическое обеспечение экологического законодательства осуществляется на высоком уровне и адекватно требованиям и целям охраны окружающей среды.

**4. В противовес существующей нормативно-правовой базе, направленной на сохранение озера Байкал, эколого-географическая проработка этого вопроса ведется на высоком уровне: институты СО РАН уже сегодня могут концептуально и методически предложить практически весь набор решений по реализации Федерального закона «Об охране озера Байкал».** Сибирское отделение РАН всегда было и остается основным звеном в деле исследования и сохранения экосистемы озера Байкал. Большие работы по выполнению постановлений №№ 52 и 391 провела и Академия наук СССР. Её Сибирским отделением был разработан «Координационный план научных и экономических исследований, связанных с рациональным использованием природных ресурсов бассейна озера Байкал». В течение девятой пятилетки в выполнении этого плана участвовало около 50 научно-исследовательских институтов и ВУЗов страны, в том числе 18 учреждений Сибирского отделения. В процессе исследований решен широкий круг вопросов общего и частного характера в области инженерной геологии, сейсмологии, гидрогеологии, медицинской и экономической географии, климатологии, биологии, лимнологии, региональной экономики и других науках. Решены вопросы, не специфичные для академических подразделений, и в частности, - по совершенствованию отдельных звеньев технологических схем очистки промышленных стоков целлюлозных

предприятий. Геоэкологическое обеспечение этих актов было адекватным природоохранным целям, в них поставленным.

В настоящее время исследования Байкала и его водосборной территории ведут 11 институтов СО РАН, расположенных в Иркутске и Улан-Удэ, а в рамках 8 интеграционных проектов участвуют еще 12 институтов Новосибирска, Томска, Красноярска, Читы, которыми накоплена большая база данных о состоянии различных аспектов экосистемы оз. Байкал. Эти данные сконцентрированы в научно-исследовательских институтах, вузах, комитетах МПР РФ и других учреждениях.

Так, среди научно-исследовательских направлений Лимнологического института:

- изучение состояния экосистемы оз. Байкал в настоящем и прошлом;
- обеспечение научного обоснования устойчивого развития Байкальского региона в условиях экологических ограничений;
- изучение биоразнообразия фауны и флоры оз. Байкал;
- разработка методов и приборов для изучения компонентов природных сред и др.

Наряду с фундаментальными исследованиями Институтом выполнен большой объем работ, имеющих важное прикладное значение: учет биомассы и численности байкальского омуля с помощью комбинированного использования тралового и гидроакустического методов; создание информационно-аналитической системы знаний о Байкале, охватывающей числовые, текстовые, графические, картографические данные, фото- и видео материалы о Байкале. В качестве головной организации Институт участвовал в разработке "Норм допустимых воздействий на экосистему озера Байкал". По его инициативе в 1996 г. Байкал был включен в Список объектов мирового природного наследия ЮНЕСКО. Институт принимал участие в разработке проекта "Закона Российской Федерации об охране озера Байкал". В 1990 г. при участии Института впервые в мире организовано бессточное производство небеленой сульфатной целлюлозы на Селенгинском бумажно-картонном комбинате. С 1997 г. под эгидой Института начато промышленное производство глубинной байкальской питьевой воды. Институт осуществляет широкое международное сотрудничество. С начала 90-х годов на Байкале реализовано более 200 международных проектов.

В 2000 г. под руководством Института географии СО РАН проведена работа по экологическому зонированию БПТ. Для буферной зоны проведено специализированное ландшафтное планирование, которое позволяет определить принципиальные основы охраны этой зоны. В итоге были обоснованы и проведены границы БПТ и ее экологических зон на

картах масштабов 1:200 000 и 1:1 000 000. Силами институтов СО РАН (ИГ, БИП, ЧИПР) были разработаны методики выделения зоны атмосферного влияния БПТ и водоохранной зоны оз. Байкал, пока еще не имеющие аналога в России. В 2006 г. Институтом географии СО РАН спроектирована водоохранная зона оз. Байкал с применением указанной методики, которую можно считать уникальной и весьма прогрессивной в её глубокой научной проработке (рис.5).

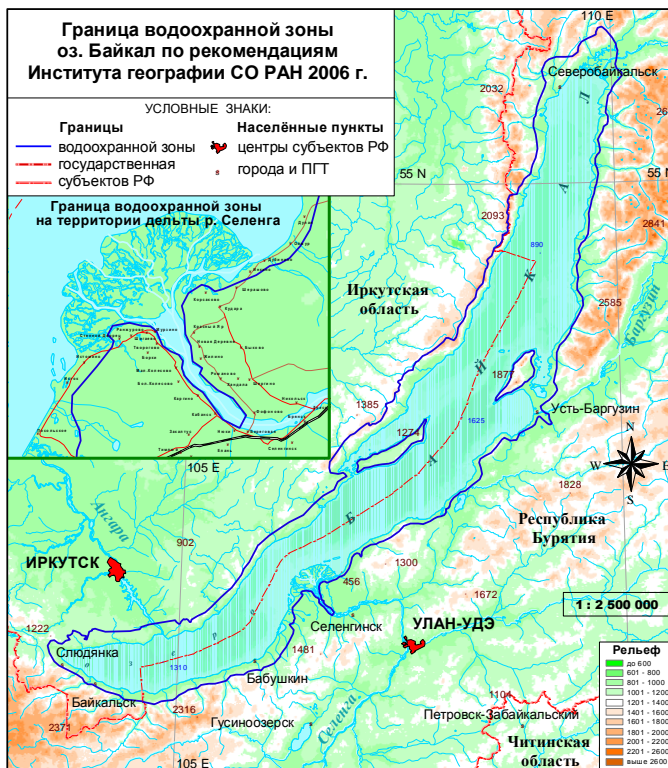


Рис.5. Границы водоохранной зоны оз.Байкал по рекомендациям Института географии СО РАН, 2006 г.

Инструменты ландшафтного планирования, применяемые в Институте географии СО РАН, пока не имеют содержательных и правовых аналогов в России. К сожалению, большая часть предложенных наукой способов и путей решения байкальской проблемы своего решения не находит.



При существующей системе государственного управления проблемы по сохранению озера Байкал, возникшие много лет назад, остаются нерешенными и по сей день, не представляется возможным применить в практической жизни весь объем научных разработок и знаний. Не способствуют этому и периодические изменения в системе управления природопользованием, происходящие не в сторону ее совершенствования, без научной аргументации.

Наличие собственных интересов каждого субъекта управления по отношению к единому объекту (оз. Байкал) стало основанием для создания в 1992 г. Правительственной комиссии по Байкалу. Правительственная комиссия по Байкалу работала с 1992 по 2000 гг., являясь практически единственным рычагом согласования интересов государства, ведомств, регионов, общественности, науки и международных общественных организаций.

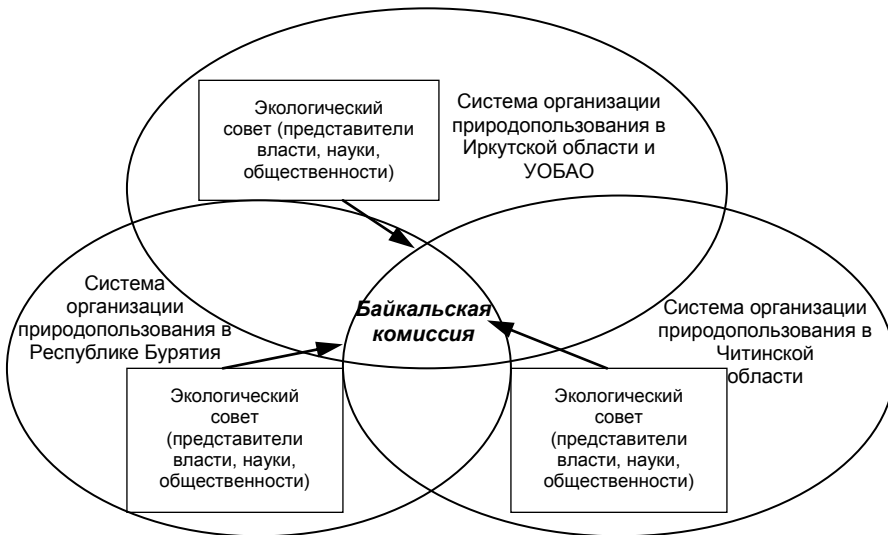


Рис.6. Система организации природопользования в Байкальском регионе

Ныне отсутствует система согласованного управления Байкальской природной территорией. Бывшая Правительственная комиссия по Байкалу ликвидирована, а МПР РФ не уполномочено формировать согласованную политику и действия федеральных и региональных властных структур и научных учреждений различных ведомств. На наш взгляд, значительно сгладить дефект в системе управления природопользованием в нашем

регионе может воссоздание Байкальской Комиссии (рис. 6). Создание экологических советов в составе органов исполнительной власти субъектов Байкальского региона целесообразно для эффективности работы Байкальской Комиссии.

Создание системы природоохранного законодательства нового поколения при научно-обоснованном внедрении конкретных эколого-географических проработок - фактор правового обеспечения принципов устойчивого развития и сохранения экосистемы озера Байкал на длительную перспективу. Преодоление отставания в этой области - главная задача современной природоохранной политики России и субъектов, входящих в состав Байкальского региона.

## **ВЫВОДЫ**

1. Развитые государства, столкнувшиеся с серьезнейшими экологическими проблемами, пришли к пониманию того, что повышение эффективности природоохранного законодательства – один из способов преодоления глобального экологического кризиса. Слабая сторона российской системы права - отсутствие концепции экологического законодательства, которая позволила бы упорядочить законотворческую работу и с учетом политической ситуации, социально-экономической обстановки, состояния окружающей. Ныне очевидна потребность природоохранного законодательства в принятии качественно новых экологических законов в соответствии с современной ситуацией. Очевидна необходимость синтеза природоохранного законодательства и геоэкологии, научно обоснованного внедрения геоэкологических знаний в «ткань» принимаемых законов.

2. Обеспечение рационального природопользования, эффективность охраны окружающей среды зависят, прежде всего, от активности природоохранной деятельности государства. Дефицит политической воли государства в решении экологических проблем – одна из основных причин кризисного состояния природы в стране. Отсутствие официально принятой государственной экологической доктрины является серьезным барьером в осуществлении природоохранных мер. Очевидна необходимость перехода государственной власти на качественно новый путь построения государственной экологической политики.

3. Принятие ФЗ «Об охране озера Байкал» - серьезный шаг в формировании правовой базы по сохранению экосистемы озера, чему в значительной степени способствовало придание озеру статуса Участка Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Однако реализация закона затруднена вследствие отсутствия базовых подзаконных нормативно-правовых актов, а, значит, природоохранное законодательство не может считаться гарантом обеспечения экологической безопасности уникальной

экосистемы озера Байкал и природы Байкальского региона в целом. Активизация правотворческой деятельности природоохранного направления, формирование эффективного регионального природоохранного законодательства и системы управления сохранением озера Байкал должно стать приоритетным направлением политики субъектов Байкальского региона.

4. Периодически происходящие преобразования системы органов государственного регулирования природопользования не способствуют устранению недостатков в её работе. Ключом к решению этих проблем является создание системы управления природопользованием как на федеральном, так и на региональном уровнях, позволяющей согласовать интересы населения регионов, муниципалитетов, науки, российской и мировой общественности в принятии и реализации мер по сохранению экосистемы озера Байкал. Это делает необходимым воссоздание Байкальской Комиссии.

5. Научное геоэкологическое обеспечение проблем Байкальского региона осуществлялось и продолжает осуществляться на высоком качественном уровне. Институты СО РАН уже сегодня могут концептуально и методически предложить практически весь набор решений по реализации закона «Об охране озера Байкал». Вследствие отсутствия должного нормативно-правового оформления, ограниченности финансового обеспечения, адекватных властных решений и др., предложения науки в большинстве случаев, к сожалению, продолжают оставаться без удовлетворения. Преодоление отставания – главная задача современной природоохранной политики Байкальского региона и России.

## СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

### *в рекомендованных ВАК изданиях*

1. Дубенцова Е.В. Современное состояние природоохранного законодательства России / Е.В. Дубенцова // Вестник Бурятского государственного университета. Сер.3: География, геология. Вып.3. - Улан-Удэ: Изд-во Бурятского государственного университета, 2004. - С. 89-97.

2. Дубенцова Е.В. Современное состояние и перспективы развития сельского туризма на восточном побережье озера Байкал / Е.В. Дубенцова, С.М. Трофимова // Вестник Бурятского университета. Сер.3: География, геология. Вып.4. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2005. - С.126-132.

### *в других изданиях*

3. Дубенцова Е.В. Недостатки современного природоохранного законодательства России / Е.В. Дубенцова // Матер. Межд. научно-практ. конф. «Селенга – река без границ». – Улан-Удэ, 2002. – С. 169 – 170.

4. Дубенцова Е.В. Современное состояние и пути развития природоохранного законодательства России / Е.В. Дубенцова // Матер. Региональной научно-практ. конф. «Наука и преподавание дисциплин естественного цикла в образовательных учреждениях». – Улан-Удэ, 2002. - С. 95 - 98.

5. Бабилов В.А. Современное состояние экологического законодательства в области туристско-рекреационной деятельности в Республике Бурятия / В.А. Бабилов, **Е.В. Дубенцова**, Т.Б. Цырендоржиева // Матер. Межд. научной конф. «Закон Российской Федерации «Об охране озера Байкал» как фактор устойчивого развития Байкальского региона». – Иркутск, 2003. – С. 49 – 52.

6. Дубенцова Е.В. Частный туристский бизнес на побережье озера Байкал / Е.В. Дубенцова, С.М. Трофимова // Матер. Межд. научно-практ. конф. «Туризм и региональное развитие». - Смоленск, 2004. - С. 295-299.

7. Дубенцова Е.В. Международное сотрудничество России и Монголии по вопросам сохранения биологического разнообразия и охраны озера Байкал / Е.В. Дубенцова // Матер. Всероссийской научной конф. «Актуальные проблемы политической географии и геополитики». – Биробиджан, 2005. - С. 115 - 118.

8. Дубенцова Е.В. Роль естественно научных знаний в базовом образовании специалистов экологического права / Е.В. Дубенцова // Матер. VI Всероссийской научно-практ. конф. «Окружающая природная среда и экологическое образование и воспитание». – Пенза, 2006. – С.172 – 174.

Подписано в печать 27.04.2007 г. Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 1,16. Тираж 100. Заказ № 2079.

Издательство Бурятского госуниверситета  
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а