

Р.Ю. Колобов, Е.Д. Макрицкая, Я.Б. Дицевич, Д.В. Шорников

## КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ, НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОХРАНЫ ОБЪЕКТА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ ОЗЕРА БАЙКАЛ

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618 А.*

Исследуются некоторые международно-правовые основы режима правовой охраны озера Байкал, раскрывается происхождение категории и этапы формирования представлений об «устойчивом развитии». Особое внимание уделяется основным идеям доклада «Наше общее будущее». Анализируется нормативное закрепление концепции устойчивого развития в ряде документов международного характера, а также в целях устойчивого развития. Отдельный блок исследования представляет критика концепции устойчивого развития.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие; Байкал; международное право.

Одной из наиболее важных природоохранных категорий, сформировавшихся в международно-правовой доктрине, является устойчивое развитие. Практически все документы международного характера, посвященные эколого-правовой тематике, в той или иной мере апеллируют к этой концепции. Целью исследования является определение потенциала использования концепции устойчивого развития в целях усиления режима правовой охраны озера Байкал. Одним из наиболее перспективных направлений такого использования является тематика развития поселений, расположенных на Байкальской природной территории, в особенности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – ЦЭЗ БПТ). В настоящем исследовании будет осуществлен комплексный анализ концепции устойчивого развития с последующей ее адаптацией к вопросу развития поселений в ЦЭЗ БПТ. Для достижения поставленной цели авторами выдвигается ряд исследовательских задач. Во-первых, проанализировать историю развития концепции устойчивого развития. Во-вторых, охарактеризовать особенности нормативно-правового закрепления рассматриваемой концепции. В-третьих, представить критику идеи устойчивого развития, рассмотренную отечественными и зарубежными исследователями. В-четвертых, сформулировать предложения об использовании концепции устойчивого развития в целях развития поселений ЦЭЗ БПТ.

Изучение истории развития концепции устойчивого развития показывает, что она прошла определенную эволюцию. В профильных исследованиях указывается, что иудейская и христианская теология сформировали представления о линейности времени, выраженной в прохождении человечеством различных этапов своего развития [1. Р. 84]. В эпоху Просвещения эти представления в секуляризированном виде выразились в идее прогресса, основанной на научном и техническом развитии [1. Р. 85]. Термин «устойчивость», по утверждению профессора Йакоба Дю Писани, был впервые использован в работе *Sylvicultura Oeconomica* в 1713 г. немцем Гансем Карлом фон Карловицем, который писал об устойчивом использовании лесных ресурсов, подразумевая

нахождение баланса между рубкой старых деревьев и сохранением молодых порослей [1. Р. 86].

В новейшей истории необходимость формулирования новых представлений о развитии традиционно связывается с взаимодействием двух направлений в развитии мира после Второй мировой войны. *С одной стороны*, это необходимость помощи развивающимся странам для ускорения их развития. Это направление оформилось как нормативно, так и институционально с созданием таких организаций, как Международная ассоциация развития и других структур Всемирного банка. *С другой стороны*, вторая половина XX в. была отмечена осознанием необходимости глобальной охраны природы. В своем изначальном понимании эти тенденции рассматривались как противоречивые. Приоритет экономического роста предполагает значительное влияние на состояние окружающей среды, особенно при увеличенных темпах роста. Однако забота об окружающей среде предполагает серьезные ограничения для развития промышленности, являвшейся во второй половине XX в. основой для экономического роста. В этих условиях происходит поиск синтезирующего начала, которое позволило бы не противопоставлять эти тенденции, а примирить их, установив, помимо прочего, и человеческое измерение. Одним из первых результатов этого поиска стала декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.).

Как отмечается в литературе, в результате конференции начала формироваться концепция экологически безопасного развития (*environmentally sound development, ecodevelopment*), представляющая собой подход к развитию, нацеленный на гармонизацию социальных и экономических целей с экологически безопасным менеджментом в духе солидарности с будущими поколениями [2. Р. 684]. Концепция экоразвития, как принято считать, была сформулирована Морисом Стронгом, занимавшим пост исполнительного директора Программы ООН по окружающей среде [1. Р. 119; 3. Р. 3]. Суть идеи экоразвития состояла в том, чтобы обеспечить устойчивую связь между населением и экосистемой, частью которой оно является. Причиной появления таких идей является утверждение, что всем

обществам придется искать баланс между численностью населения, с одной стороны, и стандартами проживания, которые эти ресурсы могут поддерживать, – с другой [4. Р. 119–120].

Словосочетание «устойчивое развитие», как подчеркивается в литературе [1. Р. 93; 2. Р. 684], начало появляться в начале 1980-х гг. Первым правовым документом, который использует это понятие, принято считать Всемирную стратегию охраны природы, разработанную Международным союзом охраны природы и природных ресурсов (МСОП) при поддержке Программы ООН по окружающей среде и Всемирного фонда дикой природы. В соответствии с п. 3 разд. 1, развитие определяется как изменение биосферы и использование человеческих, финансовых, живых и неживых ресурсов для удовлетворения человеческих нужд и улучшения качества человеческой жизни. Для того чтобы считаться устойчивым, развитие должно принимать во внимание социальные, экологические и экономические факторы, живую и неживую ресурсную базу, а также долгосрочные и краткосрочные преимущества и недостатки альтернативных действий.

В 1986 г. на конференции МСОП по охране природы и развитию отмечалось, что устойчивое развитие представляет собой новую развивающуюся парадигму, охватывающую пять сфер: интеграцию охраны природы и развития; удовлетворение основных человеческих потребностей, достижение равенства и социальной справедливости, обеспечение общественной самоопределенности и культурного разнообразия, поддержание экологической целостности [2. Р. 685–686].

В западной литературе 1980–1987 гг., как показали в своем обзоре Бекки Дж. Браун, Марк И.Х., отмечался недостаток определенности в признаках устойчивого развития [Р. С. 714]. Такая определенность начала формироваться в 1987 г. с появлением доклада Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, обычно именуемого «Докладом Брунтланд», по имени председателя – Гро Харлем Брунтланд [6]. В нем впервые появляется рабочее понятие устойчивого развития, нашедшее впоследствии поддержку в политических, научных и общественных кругах. «Человечество способно придать развитию устойчивый и долговременный характер, с тем, чтобы оно отвечало потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности»<sup>1</sup> [6. С. 24].

Изучение доклада Брунтланд позволяет выделить следующие два основных признака устойчивого развития, определенные самими авторами доклада. Первый – потребности, необходимые, в частности, для существования бедных людей, и они должны быть в приоритете [6. С. 59. П. 1]. Обеспечение устойчивого долговременного развития невозможно без удовлетворения элементарных потребностей всех людей и предоставления возможности реализовать свои надежды на более благополучную жизнь [6. С. 24. П. 27]. При этом обращает на себя внимание, что искоренение хронической нищеты является условием мира без экологических и других катастроф [6. С. 59. П. 4].

Второй признак устойчивого развития – ограничения, которые налагаются состоянием технологии и организацией общества на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности [6. С. 59. П. 1]. Такие ограничения не являются абсолютными, они, напротив, носят относительный характер в том смысле, что не имеют раз и навсегда установленных значений, а определяются современным уровнем техники и социальной организации. Устойчивое развитие требует соблюдения норм потребления, которые отвечают экологическим возможностям [6. С. 60. П. 5].

Устойчивое развитие предполагает справедливое распределение ресурсов между странами, чтобы бедные страны смогли поддерживать экономический рост [6. С. 24. П. 28. С. 55. П. 47].

Еще одна характеристика устойчивого развития в трактовке авторов доклада – его процессуальный характер. Неверным было бы понимать его как установившееся состояние гармонии. Это процесс изменений, в котором масштабы эксплуатации ресурсов, направление капиталовложений, ориентация технического развития и институционные изменения согласуются с внешними и будущими потребностями [6. С. 25. П. 30. С. 62. П. 15].

Признаком устойчивого развития следует признать его универсальность. Поскольку термин «развитие» традиционно употребляется применительно к развивающимся странам, то может создаться иллюзия необходимости его применения исключительно к ним. Но авторы доклада специально подчеркнули, что интеграция окружающей среды и устойчивого развития необходима во всех странах, как богатых, так и бедных.

Достаточно четко в докладе обозначается связь устойчивого развития и экономического роста: «устойчивое развитие определенно требует экономического роста в тех местах, где указанные потребности не удовлетворяются» [6. С. 60. П. 6].

Нормативное закрепление концепции устойчивого развития на международном уровне традиционно связывается с результатами Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-Де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). По результатам этой конференции были приняты документы, в том числе и Декларация по окружающей среде и развитию [7]. В ней получили емкое выражение исходные начала экологически корректного поведения мирового сообщества. Как отмечал Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Бутрос Бутрос Гали в своем выступлении, Декларация является «важной политической основой для крупнейшей программы действий, воплощенной в Повестке дня на XXI век» [8. С. 36].

Несмотря на то что декларация не содержит прямой дефиниции устойчивого развития, все ее содержание пронизано этой идеей. В части экологических вопросов утверждается, что для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития (принцип 4), что развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте междуна-

родных усилий по обеспечению устойчивого развития (принцип 7). В области регулирования экономических отношений устойчивое развитие также проявляет себя как интегральный элемент, цель, для достижения которой необходимо выполнить ряд задач. Так, необходимыми условиями устойчивого развития признается искоренение бедности (принцип 5); ограничение и ликвидация нежизнеспособных моделей производства и потребления, наряду с поощрением соответствующей демографической политики (принцип 8); укрепление деятельности по наращиванию национального потенциала за счет углубления научного понимания, в том числе за счет новых технологий (принцип 9); сотрудничество государств в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы (принцип 12).

Устойчивое развитие является «несущей» конструкцией и при отражении в Декларации социального измерения развития человечества. Первый принцип, открывающий документ, утверждает, что забота о людях является центральным местом в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Наряду с этим в достижении устойчивого развития отмечается роль женщин (принцип 20), молодежи (принцип 21), коренного населения и его общин (принцип 22). Отдельным образом одной из социальных угроз устойчивому развитию выделяется война (принцип 24), что предопределяет необходимость уважения международного права, обеспечивающего защиту окружающей среды во время вооруженных конфликтов.

Как отмечалось, Декларация выступила политической основой для детальной программы действий, получившей название «Повестка дня на 21 век» (далее Повестка) [9]. По словам Мориса Стронга, генерального секретаря Конференции, в этом документе впервые определяются рамки для систематических совместных мер, необходимых для перехода к устойчивому развитию [10. Р. 47]. В Повестке концепция устойчивого развития также является краеугольным камнем, фигурируя во всех четырех ее разделах, покрывающих практически все сферы человеческой деятельности.

В контексте проводимого исследования особо необходимо отметить главу 7 Повестки «Содействие устойчивому развитию населенных пунктов». Общей целью развития населенных пунктов провозглашается улучшение социально-экономических и экологических условий, а также условий жизни и работы всех людей. Направления конкретных действий по обеспечению устойчивого развития населенных пунктов объединяются в восемь областей, порядок приоритетности которых определяется каждым государством самостоятельно, с учетом текущей социальной, экономической и экологической ситуации.

С 1992 г. устойчивое развитие становится основной идеей при формировании международной природоохранной политики, без упоминания которой не обходится практически ни один документ международного характера, принимаемый по этим вопросам.

С 6 по 8 сентября 2000 г. в Нью-Йорке проходил Саммит Тысячелетия, по результатам которого были приняты Декларация тысячелетия и Цели развития

тысячелетия. К числу фундаментальных ценностей Декларация тысячелетия относит уважение к природе (п. 6), обеспечиваемое за счет постулатов устойчивого развития. Эта же мысль выражается и в разд. 4 (Охрана окружающей среды), в части поддержки принципов устойчивого развития (п. 22).

Декларация тысячелетия послужила основой для формирования Целей тысячелетия. В настоящем исследовании необходимо отметить цель № 7 – обеспечение экологической устойчивости, чье достижение обеспечивается реализацией четырех задач. Первая задача – включение принципов устойчивого развития в политику и государственные программы стран и предотвращение истощения природных ресурсов. Вторая задача – сокращение потерь биоразнообразия и достижение к 2010 г. значительного снижения темпов его утраты. Третья – сокращение наполовину к 2015 г. доли людей, не имеющих устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и основным услугам санитарии. Четвертая – достижение к 2020 г. значительного улучшения условий жизни по меньшей мере 100 млн обитателей трущоб.

В 2002 г. концепт устойчивого развития получает закрепление в наименовании итогового акта Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, известному как Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. По прошествии 10 лет с саммита в Рио-Де-Жанейро, его участники подтвердили приверженность устойчивому развитию и посвятили отдельный раздел итогового документа общему описанию средств достижения состояния устойчивого развития. Наряду с политической декларацией на саммите в Йоханнесбурге был принят План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. В этом документе получает четкое закрепление трехэлементный состав устойчивого развития – экономический рост, социальное развитие и охрана окружающей среды – в качестве взаимодополняющих и взаимоподкрепляющих элементов.

Следующим важнейшим этапом в становлении концепции устойчивого развития является Конференция ООН по устойчивому развитию 2012 г., основным итогом которой явился документ «Будущее, которого мы хотим». Итоговый документ продолжает нормативное закрепление идеи устойчивого развития (п. 3), вновь подчеркивая три основные ее составляющие. В числе направлений приложения усилий мирового сообщества также выделяются устойчивые поселения, которые способствуют формированию устойчивых обществ. В этой связи в качестве приоритетных отмечаются задачи строительства доступного жилья и объектов инфраструктуры, обеспечение обустройства трущоб, повышение качества жизни в населенных пунктах, сохранение, когда это целесообразно, объектов природного и культурного наследия в населенных пунктах (п. 134). Основным средством достижения заявленных целей является применение комплексного подхода к планированию и созданию устойчиво функционирующих городов и населенных пунктов.

Новейшее измерение анализируемая концепция получила в 2015 г. с одобрением новой повестки раз-

вития: «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». Этот документ разрабатывался с 2012 г. для замены Целей тысячелетия. В нем выделяется 17 целей и 169 задач, отражающих самые важные направления развития человечества.

Развитию поселений в системе целей устойчивого развития посвящается цель № 11: обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов. Для реализации этой цели сформулирован ряд задач, например: обеспечение доступа к зеленым зонам и общественным местам (особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов); активизирование усилий по защите и сохранению всемирного культурного и природного наследия; обеспечение экологически устойчивыми транспортными системами и др.

Важной чертой системы целей устойчивого развития является разработанная система показателей их достижения. Резолюция Генеральной ассамблеи A/RES/71/313 закрепляет 232 показателя<sup>2</sup> [11].

В качестве промежуточного итога необходимо выделить базовые признаки концепции устойчивого развития, отраженные в международных документах различного характера.

Устойчивое развитие связано с понятием потребностей, причем потребностей двоякого типа. Первые – это потребности настоящего времени, в первую очередь потребности нуждающихся. Вторые – это потребности будущих поколений, которые должны приниматься во внимание в текущий момент времени.

Важным последствием введения этих двух видов потребностей является так называемое межпоколенческое равенство, при котором эгоизм потребления сегодняшнего дня уступает заботе о нуждах будущего.

Вторая составляющая концепции устойчивого развития – это пределы возможностей окружающей среды удовлетворять потребности настоящего и будущих поколений. Как отмечалось выше, эти пределы в классическом понимании носят относительный характер, иначе говоря, они зависят от уровня развития технологии и организации общества.

Устойчивое развитие в современных представлениях есть универсальная ценность, в равной степени применимая как к развитым, так и к развивающимся странам. В составе устойчивого развития утвердилось трехэлементное членение устойчивого развития: в нем выделяются экологические, экономические и социальные компоненты.

Всестороннее рассмотрение концепции устойчивого развития невозможно без рассмотрения критики этой конструкции. Несмотря на то, что более чем за сорок лет категория устойчивого развития прочно вошла в природоохранный дискурс, сегодня сложились научные направления, ставящие под сомнение перспективность дальнейшего ее использования.

Одно из основных направлений критики концепции устойчивого развития имеет сильный идеологический оттенок и связано с появлением неолиберального дискурса в мировой политике. Этот дискурс «колониализировал» представления ранних энвайронментали-

стов, трансформировав их в концепцию «устойчивого развития» [10. Р. 102]. Как пишет тот же автор в другой публикации, неолиберализм инкорпорировал ранние радикальные взгляды на устойчивость, что объясняется моделью поглощения оппозиционных дискурсов [12. Р. 26]. Эти дискурсы, сложившиеся к 1970 г., подчеркивали диспропорциональность и несправедливость сложившейся мировой экономической системы. Как отмечает Д. Каррутерс, в странах Юга образовались лишь небольшие «карманы», напоминающие по уровню благополучия страны Севера. Для большинства жителей Юга экономический рост не принес существенных материальных благ. Напротив, миллионы людей были вынуждены покинуть места своего традиционного проживания без предоставления возможностей интеграции в капиталистическую экономику. [13. Р. 96]. В этих условиях начали формироваться новые идеи, противопоставляемые идеям постоянного экономического роста как условию развития цивилизации: прокрестьянское развитие, эко-развитие, ориентированное на человека развитие и др. Сторонники новых идей разделяли гандианское представление о равенстве, основных потребностях, самообеспеченности, местном контроле над местными ресурсами [13. Р. 96].

Неолиберализм, как отмечается в литературе этого толка, основан на противоположных посылах. Это экономическая теория, которая рассматривает индивидов как рациональных личностей, действующих в своих интересах [13. Р. 109]. Такие личности действуют в целях максимизации полезности, что предполагает наличие свободного выбора и свободной конкуренции [13. Р. 109]. Концепция устойчивого развития в варианте 1992 г. совместила идеи свободной торговли с защитой окружающей среды [13. Р. 109]. Принятое в качестве основы определение Комиссии Брунтланд, как отмечает Д. Каррутерс, отличается размытостью и двусмысленностью, что позволило найти поддержку всех заинтересованных лиц [13. Р. 99]: правительств – в части обоснования необходимости экономического роста, общественности – в части межпоколенческого равенства<sup>3</sup>.

Развернутый критический анализ концепция устойчивого развития получает в работах И. Блюдорна. Исходные посылки исследователя состоят в том, что в жизни общества формируется символическая политика [14. Р. 254]. Символы могут служить как целям объяснения, пропаганды, уменьшения сложности, так и целям замещения. Во втором смысле символическая политика замещает собой реальные действия по решению проблем по разным причинам: из-за различных интересов граждан, которые не представляется возможным совместить на данном этапе развития общества; в целях отсрочивания нежелательных последствий, которые вызовут реальные действия; в целях намеренного обмана населения элитой и др. [14. Р. 254–255]. В современных обществах эти процессы привели к формированию симуляционной политики (отличающейся от символической). По словам И. Блюдорна, модель символической политики не отражает важнейшей черты современных обществ, когда граждане, требующие изменений, реально не

хотят и не ожидают реального воплощения этих изменений в жизнь [14. Р. 264]. Такая ситуация, по мнению автора, вызвана разными причинами, в первую очередь тем, что современной экономике угрожают серьезные кризисы нестабильности. Ответы на эти кризисы требуют серьезной перестройки существующей системы, но какой-либо альтернативы этой системе нет [14. Р. 265]. Используя общетеоретическую концепцию Жана Бодриера, рассматриваемый автор указывает, что сущность симуляционной политики состоит в использовании символов, знаков и образов, которые не означают ничего настоящего, но сами формируют реальность, представляют себя как доказательства этой реальности [14. Р. 267]. Такая политика формируется как ответ на исчерпание реальной и символической политики. В настоящее время современная экологическая политика, по мнению исследователя, характеризуется сочетанием двух обстоятельств: 1) беспрецедентным уровнем информированности населения о последствиях современного образа жизни и моделей самореализации; 2) беспрецедентной определенностью защищать и развивать эти ценности и образ жизни [15. Р. 56]. Причем такая симуляционная политика этически нейтральна, это общественная практика управления проблемой, решить которую в текущий момент невозможно. Таким образом, и устойчивое развитие – как и указывается в заглавии цитируемой статьи – попытка «поддержать неподдерживаемое» (*sustain unsustainable*) [14. Р. 264]. Иными словами, в соответствии с концепцией симуляционной политики идеология устойчивого развития не обладает никаким потенциалом для реального решения экологических проблем. Она создает консенсус, при котором и элиты, и население, и значительная часть общественных организаций природоохранной направленности соглашаются оперировать искусственным, не имеющим отношения к реальной действительности концептом, откладывая реальное решение проблем, поскольку такое решение будет предполагать слишком значительную перестройку существующей мировой экономической системы.

В российской доктрине критика концепции устойчивого развития представлена в работах М.М. Бринчука. В его работах критике подвергается прежде всего отсутствие «человеческого измерения» в современных доминирующих представлениях об устойчивом развитии, без которого невозможно гармоничное развитие человека как части природы [16. С. 53; 17. С. 21]. Действительно, изучение документов, в которых находит свое выражение идея устойчивого развития, показывает наличие серьезного «крена» в сторону материалистических решений и механистических подходов по мониторингу достижения заявленных целей. Предлагая альтернативный вариант определения устойчивого развития, Михаил Михайлович предлагает акцентировать внимание на духовных критериях, лежащих в основе социально-экономических и иных проектов [16. С. 53].

Тем не менее на сегодняшний момент при любой трактовке концепции устойчивого развития она представляет собой единственный детально разработанный проект развития глобального масштаба. В кон-

тексте заявленного исследования международно-правовая концепция устойчивого развития обладает потенциалом для усиления режима правовой охраны озера Байкал.

Угрозы стабильности экологическому состоянию озера Байкал известны широкой общественности и специалистам в области экологического права и охраны окружающей среды. Отдельное внимание им уделял Президент России в своих поручениях 2019 г. [18]. Наиболее известными в России и мире факторами риска в отношении состояния озера долгое время являлись: деятельность Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК) [19. С. 105]; последствия этой деятельности в виде значительных залежей шлам-лигнина, находящегося в картах-накопителях в непосредственной близости от береговой линии озера [20. С. 47]; строительство каскада ГЭС на реке Ангара, монгольские планы по строительству гидротехнологических сооружений на реке Селенге [21. С.63-65].

Не отрицая серьезности указанных угроз, в настоящей статье мы обратимся еще к одному обстоятельству, которое во многом определяет состояние озера Байкал – жизнедеятельность поселений, находящихся в границах Байкальской природной территории (и особенно в ее центральной экологической зоне). Режим центральной экологической зоны Байкальской природной территории предполагает наличие наиболее строгих природоохранных ограничений, которые сформулированы, прежде всего, в Постановлении Правительства РФ № 643 [22]. В последние годы проблема особого режима деятельности человека в границах ЦЭЗ БПТ встала особенно остро, что вызвано пересечением разнородных политико-экономических интересов общественных групп, в числе которых местные жители, природоохранные органы, туристы, представители бизнес-сообщества. Согласование интересов таких групп при соблюдении безусловного приоритета природоохранных целей представляет собой насущную цель нормативно-правового регулирования режима деятельности как в центральной экологической зоне, так и в Байкальской природной территории в целом. Достижение такого баланса – сложная задача, решить которую не удастся на протяжении уже нескольких десятилетий. Мы полагаем, что одним из условий решения указанной задачи является формирование исходных начал, определяющих содержание правового режима.

Таким образом, исходной точкой в построении системной политики в области охраны озера Байкал является осознание и артикулирование этих принципов. Как было показано, в современных условиях доминирующей идеей в области взаимодействия природы, общества и человека является устойчивое развитие. Закон «Об охране озера Байкал» в ст. 5 также устанавливает, что особый режим хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории осуществляется на принципах *устойчивого развития*. Несмотря на то что эта категория, как было показано ранее, получила серьезное развитие в международном праве охраны окружающей среды, в вопросах сохранения уникальной экосистемы озера Байкал она проявляет себя весьма скромно. Мы полагаем, что кате-

гория «устойчивое развитие» обладает значительным потенциалом в установлении указанного баланса интересов, поскольку современное представление о нем позволяет синтезировать экологическую, экономическую и социальную составляющие деятельности человека.

При рассмотрении вопроса о перспективах внедрения и развития концепции устойчивого развития на Байкальской природной территории необходимо отметить, что озеро Байкал в 1996 г. по решению 20-й сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО признано объектом Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Соответственно, при изучении перспектив устойчивого развития территории необходимо проанализировать программные документы ЮНЕСКО, устанавливая корреляции правового режима объектов Всемирного природного наследия с целями устойчивого развития.

Одним из центральных документов системы охраны всемирного наследия является Руководство по выполнению Конвенции, которое определяет процедуры охраны и сохранения таких объектов [23]. Руководство периодически пересматривается с учетом решений, принятых Комитетом Всемирного наследия. Так, на 43-й сессии Комитета Всемирного наследия, которая состоялась в период с 30 июня по 10 июля 2019 г. в Баку, в Руководство были внесены изменения, касающиеся Конвенции об охране всемирного наследия и устойчивого развития (WH-SDP). Комитет Всемирного наследия призвал государства-участники применять все аспекты устойчивого развития ко всем видам объектов всемирного наследия, управление которыми находится в их компетенции, а также внедрить в национальные политики процессы, связанные с исполнением Конвенции для развития объектов всемирного наследия в контексте устойчивости. Комитет призвал Центр Всемирного наследия в сотрудничестве с консультативными органами выявить и обдумать взаимосвязь между WH-SDP и Целями ООН в области устойчивого развития, а также другими глобальными соглашениями, связанными с предотвращением изменения климата и уменьшением опасности бедствий [24]. Такие изменения во многом стали следствием принятия в 2015 г. 20-й Генеральной ассамблеи государств-участников Конвенции об охране всемирного наследия Программы по интеграции устойчивого развития в указанную Конвенцию.

Объекты всемирного наследия долгое время не упоминались в дискуссиях об устойчивом развитии, несмотря на их исключительную важность для общества. Всемирное наследие может предоставить платформу для разработки и апробации новых подходов, которые демонстрируют важность сохранения наследия для устойчивого развития [25]. При ретроспективном анализе стоит отметить Стратегический план действий на 2012–2022 гг., который был утвержден в 2011 г. [26]. Так, третьей целью стратегического плана в области всемирного наследия является учет нынешних и будущих экологических, социальных и экономических потребностей при обеспечении охраны и сохранения наследия, этот принцип является непосредственным отражением концепции устойчивого

развития, которая направлена на удовлетворение потребностей нынешних поколений таким способом, чтобы ресурсы были сохранены для будущих поколений. Таким образом, стратегические документы ЮНЕСКО отражают приверженность организации и реализации ее политики в соответствии с целями устойчивого развития (ЦУР).

В мировом природоохранном дискурсе на сегодняшний день сложилась идеология устойчивых поселений. Использование этого подхода позволит гармонично сочетать решение природоохранных и экономических задач, связанных с развитием этих поселений, а также необходимость удовлетворения социальных нужд граждан, прежде всего проживающих в ЦЭЗ БПТ.

Формированию местной нормативно-правовой базы на указанных принципах могут содействовать инициативы различных структур ООН. Идеология устойчивого развития поселений является предметом работы Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Важнейшие блоки вопросов, являющиеся предметом работы ООН-Хабитат, развиваются в Программе устойчивого развития городов, которая представляет собой совместную инициативу ООН-Хабитат и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). В рамках Программы устойчивого развития городов создается стратегия экологического планирования развития населенных пунктов и последующего управления населенными пунктами при непосредственном участии населения. Разработка такой стратегии является важной мерой для достижения целей устойчивого развития и для обеспечения комфортного уровня жизни людей в сочетании с сохранением природных ресурсов и их рациональным использованием. В настоящее время урбанизация разной степени интенсивности протекает по всему миру. В 2016 г. генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в предисловии к докладу на конференции ООН-Хабитат, посвященной городам мира, отнес к горожанам 54% населения Земли. По его словам, эта цифра возрастет до 66% к середине XXI в., а это значит, что урбанизация не прекратится в ближайшие десятилетия [27]. При этом урбанизация не рассматривается мировым сообществом как исключительно негативное явление, скорее наоборот, города способствуют развитию экономики, предоставляют жителям упрощенный доступ к образованию, науке, культурным ценностям, социальным благам, способствуют мобильности.

Но при всех неоспоримых плюсах, непродуманное развитие городов может породить массу социальных проблем. Стоит привести высказывание первого заместителя Генерального секретаря ООН Яна Элиассона: «битва за устойчивое развитие будет выиграна или проиграна в городах» [28]. Неконтролируемый рост городов, проблемы нехватки жилья и инфраструктуры тесно связаны с такими животрепещущими вопросами, как распространение трущоб, преступность, дефицит питьевой воды, бедность и неравенство, дискриминация, загрязнение окружающей среды, изменение климата, проблемы здравоохранения, отсут-

ствие доступа к канализации и объектам социальной инфраструктуры, а также ряд других социальных проблем. (подробнее см.: [29. Р. 55; 30. Р. 111]).

Для того чтобы процесс урбанизации не был стихийным, для его упорядочивания и протекания в соответствии с концепцией устойчивого развития, ООН-Хабитат проводит конференции, по итогам которых принимаются документы, касающиеся сугубо урбанизационной повестки и развития населенных пунктов. В числе этих документов необходимо отметить прежде всего декларацию, принятую по итогам первой конференции ООН по вопросам развития поселений (Хабитат I), которая проходила в 1976 г. в Ванкувере [31]. В документе провозглашались общие принципы и направления предстоящей работы, а также план действий по развитию населенных пунктов, представляющий из себя сборник рекомендаций как для развитых, так и развивающихся стран. Конференции Хабитат II (Стамбул) и Хабитат III (Кито) проходили в 1996 и 2016 гг. соответственно. По итогам встречи в Стамбуле была принята декларация, а также план действий, названный Повестка дня Хабитат [32]. Итогом третьей конференции стало принятие Новой городской повестки дня, отличающейся от предыдущих приведенных документов большим объемом и большей предметностью [33].

Согласно официальному заявлению Министерства иностранных дел РФ от 13 сентября 2017 г. «О позиции России на 72-й Генеральной ассамблее ООН», Россия приветствует принятие Новой городской повестки дня (НГП) как всеобъемлющего рамочного документа, позволяющего странам гибко подходить к формированию национальной политики в области устойчивого городского развития с учетом своих приоритетов [34].

В Декларации Кито об устойчивых городах и населенных пунктах для всех провозглашается, что Новая городская повестка дня является фундаментальным вкладом в осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и ее адаптации к местным условиям на комплексной основе и в достижении целей и задач в области устойчивого развития. Несомненным преимуществом НГП по отношению к предыдущим программным документам, принятым ООН-Хабитат, является наличие «дорожной карты» развития населенных пунктов, которая представляет собой закрепление целей – маркеров, которые должны быть достигнуты в плане развития конкретного населенного пункта. Экологически устойчивому и стабильному развитию городов посвящается отдельный раздел в анализируемом документе, тем самым подчеркивается особая роль и необходимость сохранения биоразнообразия и разработка мер по борьбе с изменением климата при городском планировании.

Существуют и критические оценки документов Хабитат III. Так, профессор Исследовательского и образовательного центра Лоренса К. Нуссдорфа Пенсильванского института городских исследований при Пенсильванском университете Юджиния Л. Берч наряду с достоинствами Новой городской повестки отмечает и тот факт, что Повестка не предлагает кон-

кретных пошаговых действий, а лишь декларирует принципы, которые должны быть отражены в планах развития населенных пунктов [35]. На наш взгляд, предусмотреть конкретные действия в контексте документа в данном случае не представляется возможным, поскольку при такой детализированной «дорожной карте» невозможно учесть специфику определенного региона, его социальные и экологические особенности.

Идеи, сформулированные в рамках программы ООН-Хабитат, имеют потенциал реализации на Байкальской природной территории, поскольку в ее границах находятся более 1 000 муниципальных образований разного уровня. В этой связи необходимо оценить перспективы внедрения Новой городской повестки дня в планы развития населенных пунктов, расположенных в границах указанной территории.

В Новой городской повестке дня особая роль в достижении устойчивого развития населенных пунктов отводится институтам разного уровня: государственным, межгосударственным и общественным. Одной из структур, проводящей работу по внедрению ЦУР в РФ в контексте экологической повестки, является Ассоциация озерных регионов. Согласно информации, представленной на официальном сайте организации, 25 января 2018 г. представителями Ассоциации проведена встреча с руководителями ООН-Хабитат по вопросу о применении программных документов ООН-Хабитат, в частности Новой повестки дня в сфере городского развития, в приозерных городах с целью обеспечения их устойчивого развития и соответственно сохранения экологических систем природных объектов, расположенных в непосредственной близости от таких городов. По итогам встречи стороны договорились о сотрудничестве, в рамках которого планируется рассмотреть перспективы внедрения ЦУР в концепцию развития города Иркутск, расположенного в 70 км от берега уникального озера Байкал [36]. В настоящее время при анализе правил землепользования и застройки города Иркутск не выявлено отражения принципов, закрепленных в документах ООН-Хабитат и отражающих цели устойчивого развития в целом.

При анализе правовых актов Ольхонского районного муниципального образования обнаружено постановление администрации «Об утверждении муниципальной программы Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 г.», в котором устойчивое развитие рассматривается как принятие мер руководством муниципального образования по обеспечению жильем некоторых категорий населения [36]. В целом правила землепользования и застройки муниципальных образований системно не отражают и не закрепляют мер по достижению ЦУР. Например, на территории Ольхонского района мероприятия по лесовосстановлению, препятствующему эрозии почвы, проводятся силами общественных организаций и не находят отражения в программных документах муниципального уровня.

Инкорпорирование идей документов, принятых ООН-Хабитат, в частности Хабитат III, в муници-



пальные и региональные программы развития населенных пунктов Байкальской природной территории позволит внедрить передовые международные и зарубежные практики в систему управления населенными пунктами и обеспечить усиление режима охраны байкальской экосистемы, а также развитие населенных пунктов в экономическом, социальном и экологическом аспектах в соответствии с Концепцией устойчивого развития.

Одной из правовых мер, которая в перспективе может способствовать устойчивому развитию населенных пунктов, расположенных в границах Байкальской природной территории, является создание комплексной модели правового регулирования развития муниципального образования: модельных правил землепользования и застройки территории населенного пункта, отражающих социальные, экономические и экологические аспекты концепции устойчивого развития и при этом учитывающих особый природоохранный статус данной территории.

В контексте экологических аспектов устойчивого развития одной из правовых мер в целях устойчивого развития поселений является принятие Климатической доктрины поселения. В общемировой практике известны положительные примеры развития муниципального нормотворчества в рамках концепции устойчивости. Так, в финском городе Миккели в 2014 г. принята Климатическая доктрина, которая представляет собой правовой акт, регламентирующий природопользование в границах территории города, развитие коммунальной сферы с учетом стремления к углеродной нейтральности антропогенной деятельности, а также адаптации городской экономики к климатическим рискам. На основании Климатической доктрины существенно изменилось строительство на территории города: преимущественным цветом при покраске зданий стал белый цвет, поскольку он отражает солнечные лучи и минимизирует нагрев атмосферы в городе, также особое внимание уделяется озеленению улиц, развитию общественного транспорта [37. Р. 105].

Еще одной мерой, направленной на отражение концепции устойчивого развития в планах развития населенных пунктов, расположенных на Байкальской природной территории, является разработка и внедрение индикаторов устойчивости городов. Городские индикаторы отражают успехи или провалы плана развития населенного пункта на пути к устойчивости [38. С. 135].

Система городских индикаторов должна охватывать все направления устойчивого развития, т.е. экологическое, экономическое, социальное и культурное измерение. Опыт применения таких индикаторов имеется в населенных пунктах Республики Казахстан: на территории государства введен Национальный стандарт СТ РК ISO 37120-2015 «Устойчивое развитие сообществ. Показатели городских услуг и качества жизни», который формирует общие ориентиры для исполнительной власти при разработке политики городского управления [39]. Для населенных пунктов Байкальской природной территории необходимо разработать индивидуальные индикаторы, отражающие ее специфику.

Проведенное исследование показывает, что идеология устойчивого развития является реально реализуемой программой развития цивилизации на мировом уровне, закрепляет принципы взаимодействия природы, человека и общества. Ее генезис обусловлен взаимодействием факторов объективного и субъективного характера. Первые выражаются в развитии глобального экологического кризиса, вторые – в его осознании человечеством и поиске новой парадигмы сосуществования цивилизации и природы. Развитие и творческое внедрение этих идей на Байкальской природной территории позволит решать многие природоохранные и социальные задачи. Перспективы применения концепции устойчивого развития показаны на примере развития поселений, расположенных в Байкальском регионе. Прикладные результаты проведенного исследования выражаются в обосновании необходимости отражения подходов ООН-Хабитат III в региональных и муниципальных программах развития; формировании модельных правил землепользования и застройки, основанных на концепции устойчивого развития; во внедрении показателей устойчивости городов. Значительный потенциал реализации идеологии устойчивых поселений обусловлен глубокой разработкой этого направления в рамках структур Организации Объединенных Наций. Вместе с тем, несомненно, существуют и иные направления реализации этой идеологии, требующие дальнейшей разработки. В этой связи международно-правовая юридико-социальная конструкция устойчивого развития должна занимать одно из центральных мест в международно-правовом режиме охраны озера Байкал, и при его реализации – в нормах национального права.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Эта же дефиниция фигурирует и в дальнейшем по тексту доклада: «...устойчивое развитие является развитием, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворить собственные потребности. Потребности иногда дополняются “стремлениями”» [3. Р. 55. П. 49].

<sup>2</sup> Как отмечается на специализированном сайте ООН, посвященном показателям достижения целей устойчивого развития, общее число показателей составляет 244, но некоторые из них повторяются для отдельных целей.

<sup>3</sup> Здесь же необходимо отметить, что идея межпоколенческого равенства также подвергается критике. Классическое определение требует уважать потребности будущих поколений, однако многие сомневаются, что человек может предугадать, каковы будут эти потребности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Jacobus A. Du Pisani. Sustainable development – historical roots of the concept // *Environmental Sciences*. 2006. Vol. 3, Is. 2. P. 83–96.
2. Purvis B., Mao Y., Robinson D. Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins // *Sustainability science*. 2019. Vol. 14, Is. 3. P. 681–695.
3. Barbosa G.S., Drach P.R., Corbella O.D. A conceptual review of the terms Sustainable Development and Sustainability // *International Journal of Social Sciences*. 2014. Vol. III, № 2. P. 01-15. URL: <http://www.iises.net/?p=10247>.
4. Richard L. Clinton Ecodevelopment // *World affairs*. 1977. Vol. 140, № 2. P. 111–126. URL: [www.jstor.org/stable/20671720](http://www.jstor.org/stable/20671720)



5. Brown B.J., Hanson M.E., Liverman D.M., Merideth R.W. Jr. Global Sustainability: Toward Definition // *Environmental Management*. 1987. Vol. 11. P. 713–719.
6. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее». URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).
7. Рио-де-Жанейрская декларация о окружающей среде и развитии : принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 05.02.2020).
8. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. Т. II. Резолюции, принятые на Конференции. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/168679#record-files-collapse-header> (дата обращения: 05.02.2020).
9. Повестка дня на 21 век. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf) (дата обращения: 05.02.2020).
10. Lynley Tulloch On science, ecology and environmentalism // *Policy Futures in Education*. 2013. Vol. 11, № 1. P. 100–114.
11. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/71/313. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> (дата обращения: 05.02.2020).
12. Lynley Tulloch The Neoliberalization of Sustainability // *Citizenship, Social and Economics education*. 2014. Vol. 13, № 1. P. 26–38. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/csee.2014.13.1.26>
13. David Caruthers. From opposition to orthodoxy: the remaking of sustainable development // *Journal of Third World Studies*. 2001. Vol. 18, Is. 2. P. 93–112.
14. Ingolfur Bluhdorn Sustaining the Unsustainable: Symbolic Politics and the Politics of Simulation // *Environmental Politics*. 2007. Vol. 16, № 2. P. 251–275. DOI:10.1080/23269995.2017.1300415
15. Ingolfur Bluhdorn Post-capitalism, post-growth, post-consumerism? Eco-political hopes beyond sustainability // *Global Discourse*. 2017. Vol. 7, Is. 1. P. 42–61.
16. Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития нуждается в развитии // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере. Материал Итоговой (тринадцатой) всерос. науч.-практ. конф. ГОУ ВО КРАСГСиУ. 2014. С. 51–56.
17. Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // *Государство и право*. 2014. № 10. С. 15–24.
18. Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524>
19. Корытный Л.М. БЦБК: экологический сериал // *ЭКО*. 2012. № 2. С. 105–122 (дата обращения: 05.02.2020).
20. Богданов А.В., Шатрова А.С., Качор О.Л. Разработка экологически безопасной технологии утилизации отходов ОАО «Байкальский ЦБК» // *Геоэкология. Инженерная геология, гидрогеология, геокриология*. 2017. № 2. С. 47–53.
21. Анненконов О.А., Базова Н.А., Балданова Д.Р., Борисова Н.Г., Убугунов В.Л., Убугунов Л.Л. Возможные эколого-биологические последствия сооружения гидроэлектростанции на реке Селенге и ее притоках в Монголии // *Известия Иркутского государственного университета. Серия: Биология. Экология*. 2015. Т. 12. С. 58–72.
22. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории : Постановление Правительства РФ от 30 августа 2011 г. № 643 // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 37. Ст. 3687.
23. The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. URL: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> (дата обращения: 05.02.2020).
24. Decisions adopted during the 43rd session of the World Heritage Committee. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-18-en.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).
25. World Heritage and Sustainable Development. URL: <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/> (дата обращения: 05.02.2020).
26. Стратегический план действий на 2012–2022 гг. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-22ga-9-RU.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).
27. World Cities Report / UN-Habitat, Earthscan Publications Ltd. 2016. P. III.
28. Battle for Sustainable Development Will Be Won or Lost in Cities, Deputy Secretary-General Tells Mayor's Forum // Сайт ООН, пресс-релизы. URL: <https://www.un.org/press/en/2015/dsgsm874.doc.htm> (дата обращения: 05.02.2020).
29. Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward. European Union. 2011. 246 с. (9). URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf) (дата обращения: 05.02.2020).
30. Jan Gell. Cities for people. 2010. 340 с. URL: <https://www.amazon.com/Cities-People-Jan-Gehl/dp/159726573X>
31. Vancouver Declaration On Human Settlements // Сайт ООН-Хабитат. URL: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The\\_Vancouver\\_Declaration.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf) (дата обращения: 05.02.2020).
32. Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements / Сайт ООН-Хабитат. URL: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).
33. New Urban Agenda // Сайт конференции Habitat-III. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).
34. О позиции России на 72-й сессии Генеральной ассамблеи ООН // Сайт МИД РФ. URL: [https://www.mid.ru/general\\_assembly/-/asset\\_publisher/lrZMhfouRUj/content/id/2862272](https://www.mid.ru/general_assembly/-/asset_publisher/lrZMhfouRUj/content/id/2862272) (дата обращения: 05.02.2020).
35. План действий по территориально-пространственному развитию городов в рамках реализации Новой городской повестки дня: практические решения, контроль и оценка. URL: <https://www.un.org/ru/chronicle/article/21902> (дата обращения: 05.02.2020).
36. Устойчивое развитие сельских территорий ОРО. URL: <http://xn---8sbwecbgqgbbxj1dvg.xn--p1ai/documents/836.html> (дата обращения: 05.02.2020).
37. What are future cities? Origins, meanings and uses. Emily Moir, Tim Moonen, Greg Clark. June 2014. 215 с. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/337549/14-820-what-are-future-cities.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337549/14-820-what-are-future-cities.pdf) (дата обращения: 05.02.2020).
38. Рябцев Н.В. Инструментарий развития городской среды в рамках постулатов концепции устойчивого развития // *Сборник материалов международной научно-практической конференции «Якаевские чтения»*. 2016. С. 133–136.
39. Система городских индикаторов устойчивости. URL: [https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/ourperspective/ourperspectivearticles/\\_-\\_-\\_.html](https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/ourperspective/ourperspectivearticles/_-_-_.html) (дата обращения: 05.02.2020).

Статья представлена научной редакцией «Право» 7 мая 2020 г.

# **Sustainable Development in International Law: History, Normative Consolidation and Value for the Legal Protection of the Baikal World Heritage Site**

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2020, 460, 247–257.

DOI: 10.17223/15617793/460/30

**Roman Yu. Kolobov**, Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation); East-Siberian Branch of the Russian State University of Justice (Irkutsk, Russian Federation). E-mail: [roman.kolobov@gmail.com](mailto:roman.kolobov@gmail.com)

**Elena D. Makritskaya**, Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation). E-mail: [e.makrickaya@gmail.com](mailto:e.makrickaya@gmail.com)

**Yaroslava B. Ditsevich**, Irkutsk Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Irkutsk, Russian Federation). E-mail: yaroslavadi@mail.ru

**Dmitry V. Shornikov**, Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation). E-mail: abirvalg35@mail.ru

**Keywords:** sustainable development; Baikal; international law.

The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, Project No. 20-011-00618 A.

The article continues the study of the international legal basis of the regime of legal protection of Lake Baikal, supported by the RFBR grant (Project No. 20-011-00618). The origin of the category "sustainable development" is revealed, and the main stages of the formation of perceptions of sustainable development are noted. Particular attention is paid to the basic ideas of the report "Our Common Future", also known as the Brundtland Commission report. Two components of sustainable development under this instrument are noted: needs (present and future generations) and constraints. The normative integration of the concept of sustainable development into international instruments is analysed: the Rio Declaration on Environment and Development (Rio Declaration); the Millennium Development Goals; The Future We Want, the outcome document of the 2012 Conference on Sustainable Development; and the sustainable development goals of 2015. A separate block of research is the criticism of the concept of sustainable development developed both in Western (D. Carruthers, I. Bluhdorn, L. Tulloch) and in the domestic (M.M. Brinchuk) doctrine of environmental law. Based on the results of the analysis of the concept, it is concluded that the concept should be used primarily for the organic development of settlements located within the Lake Baikal Natural Territory. In the system of sustainable development goals, the issue of settlement development is addressed in Goal No. 11. In addition, the conclusions of the UN Conference on Housing and Sustainable Development (Habitat 3) have considerable potential. The article reviews Habitat Outcome Document 3 The New Urban Agenda, briefly compares it with the documents of previous UN-Habitat conferences, describes the content of the New Urban Agenda, identifies the basic principles of sustainable human settlement development, and addresses criticisms of the document analysed in the article. In the final part of the article, the authors analyse the documents on the territorial development of settlements located within the boundaries of the Lake Baikal Natural Territory. The conclusion is formulated that the principles of the New Urban Agenda should be incorporated into the development plans of the above-mentioned settlements, in particular, the principles of the development and introduction of indicators of urban sustainability. A number of proposals are made to reflect the principles of sustainable development in such documents.

#### REFERENCES

1. Du Pisani, J.A. (2006) Sustainable development – historical roots of the concept. *Environmental Sciences*. 3 (2). pp. 83–96.
2. Purvis, B., Mao, Y. & Robinson, D. (2019) Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science*. 14 (3). pp. 681–695.
3. Barbosa, G.S., Drach, P.R. & Corbella, O.D. (2014) A conceptual review of the terms Sustainable Development and Sustainability. *International Journal of Social Sciences*. III (2). pp. 01–15. [Online] Available from: <http://www.iises.net/?p=10247>.
4. Richard, L. (1977) Clinton Ecodevelopment. *World Affairs*. 140 (2). pp. 111–126. [Online] Available from: [www.jstor.org/stable/20671720](http://www.jstor.org/stable/20671720).
5. Brown, B.J. et al. (1987) Global Sustainability: Toward Definition. *Environmental Management*. 11. pp. 713–719.
6. Brundtland Commission. (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. [Online] Available from: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>. (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
7. UN. (1992) *Rio Declaration on Environment and Development*. [Online] Available from: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml). (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
8. UN. (1992) *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Proceedings of the Conference. Rio de Janeiro. 3–14 June 1992. Vol. 2. [Online] Available from: <https://digitallibrary.un.org/record/168679#record-files-collapse-header>. (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
9. UN. (1992) *Agenda 21*. [Online] Available from: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf). (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
10. Tulloch, L. (2013) On science, ecology and environmentalism. *Policy Futures in Education*. 11 (1). pp. 100–114.
11. UN. (2017) *A/RES/71/313*. [Online] Available from: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>. (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
12. Tulloch, L. (2014) The Neoliberalization of Sustainability. *Citizenship, Social and Economics Education*. 13 (1). pp. 26–38. [Online] Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/csee.2014.13.1.26>.
13. Carruthers, D. (2001) From opposition to orthodoxy: the remaking of sustainable development. *Journal of Third World Studies*. 18 (2). pp. 93–112.
14. Bluhdorn, I. (2007) Sustaining the Unsustainable: Symbolic Politics and the Politics of Simulation. *Environmental Politics*. 16 (2). pp. 251–275. DOI:10.1080/23269995.2017.1300415
15. Bluhdorn, I. (2017) Post-capitalism, post-growth, post-consumerism? Eco-political hopes beyond sustainability. *Global Discourse*. 7 (1). pp. 42–61.
16. Brinchuk, M.M. (2014) [The concept of sustainable development needs development]. *Politicheskie, ekonomicheskie i sotsiokul'turnye aspekty regional'nogo upravleniya na Evropeyskom Severe* [Political, economic and sociocultural aspects of regional governance in the European North]. Conference Proceedings. Komi Republican Academy of State Service and Administration. pp. 51–56. (In Russian).
17. Brinchuk, M.M. (2014) The Concept of Sustainable Development as a Methodological Basis of Civilizational District Development. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 10. pp. 15–24. (In Russian).
18. Kremlin.ru. (2019) *Perechen' porucheniy po rezul'tatam proverki ispolneniya zakonodatel'stva po sokhraneniyu ozera Baykal i ego ekologicheskoy ozdorovleniyu* [List of instructions based on the results of checking the implementation of legislation on the preservation of Lake Baikal and its ecological improvement]. [Online] Available from: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/61524>.
19. Korytnyy, L.M. (2012) BTsBK: ekologicheskiy serial [Baikal Pulp and Paper Mill: An ecological series]. *EKO*. 2. pp. 105–122.
20. Bogdanov, A.V., Shatrova, A.S. & Kachor, O.L. (2017) Razrabotka ekologicheskoy bezopasnoy tekhnologii utilizatsii otkhodov OAO "Baykal'skiy TsBK" [Development of an environmentally friendly waste disposal technology at the Baikal Pulp and Paper Mill]. *Geoekologiya. Inzhenernaya geologiya, gidrogeologiya, geokriologiya*. 2. pp. 47–53.
21. Annenkhonov, O.A. et al. (2015) Probable Biological and Ecological Consequences of Hydropower Plant Constructing on the Selenga River and Its Tributaries in Mongolia. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Biologiya. Ekologiya – Bulletin of Irkutsk State University. Series: Biology. Ecology*. 12. pp. 58–72. (In Russian).
22. Russian Federation. (2001) Ob utverzhdenii perechnya vidov deyatel'nosti, zapreshchennykh v tsentral'noy ekologicheskoy zone Baykal'skoy prirodnoy territorii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 avgusta 2011 g. № 643 [On approval of the list of activities prohibited in the central ecological zone of the Baikal natural territory: Resolution of the Government of the Russian Federation of August 30, 2011, No. 643]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislation of the Russian Federation*. 37. Art. 3687.
23. UNESCO. (1972) *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. [Online] Available from: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. (Accessed: 05.02.2020).

24. UNESCO. (2019) *Decisions adopted during the 43rd session of the World Heritage Committee*. [Online] Available from: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-18-en.pdf>. (Accessed: 05.02.2020).
25. UNESCO. (2015) *World Heritage and Sustainable Development*. [Online] Available from: <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>. (Accessed: 05.02.2020).
26. UNESCO. (2011) *Strategic Action Plan 2012–2022*. [Online] Available from: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-22ga-9-RU.pdf>. (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
27. UN. (2016) *World Cities Report*. UN-Habitat; Earthscan Publications Ltd.
28. UN. (2015) *Battle for Sustainable Development Will Be Won or Lost in Cities, Deputy Secretary-General Tells Mayor's Forum*. [Online] Available from: <https://www.un.org/press/en/2015/dsgsm874.doc.htm>. (Accessed: 05.02.2020).
29. European Union. (2011) *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. [Online] Available from: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf). (Accessed: 05.02.2020).
30. Gell, J. (2010) *Cities for people*. Island Press. [Online] Available from: <https://www.amazon.com/Cities-People-Jan-Gehl/dp/159726573X>.
31. UN. (1976) *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. [Online] Available from: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The\\_Vancouver\\_Declaration.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf). (Accessed: 05.02.2020).
32. UN. (2014) *Habitat Agenda. The Istanbul Declaration on Human Settlements*. [Online] Available from: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf>. (Accessed: 05.02.2020).
33. UN. (2016) *The New Urban Agenda*. [Online] Available from: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>. (Accessed: 05.02.2020).
34. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2017) *O pozitsii Rossii na 72-y sessii General'noy assamblei OON* [On Russia's position at the 72nd session of the UN General Assembly]. [Online] Available from: [https://www.mid.ru/general\\_assembly/-/asset\\_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/2862272](https://www.mid.ru/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/2862272). (Accessed: 05.02.2020).
35. Birch, E.L. (n.d.) *The New Urban Agenda's Road Map for Planning Urban Spatial Development: Tangible, Manageable and Measurable*. [Online] Available from: <https://www.un.org/ru/chronicle/article/21902>. (Accessed: 05.02.2020). (In Russian).
36. Olkhonsky Municipal District. (2016) *Ustoychivoe razvitie sel'skikh territoriy ORMO* [Sustainable development of Olkhonsky Municipal District rural areas]. [Online] Available from: <http://xn---8sbwecbgqgbbhxj1dvg.xn--p1ai/documents/836.html>. (Accessed: 05.02.2020).
37. Moir, E., Moonen, T. & Clark, G. (2014) *What are future cities? Origins, meanings and uses*. [Online] Available from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/337549/14-820-what-are-future-cities.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337549/14-820-what-are-future-cities.pdf). (Accessed: 05.02.2020).
38. Ryabtsev, N.V. (2016) [A toolkit for the development of the urban environment within the framework of the postulates of the concept of sustainable development]. *Yakaevskie chteniya* [Yakaev Readings]. Proceedings of the International Conference. Krasnodar: IMSIT. pp. 133–136. (In Russian).
39. UNDP in Kazakhstan. (2017) *Chto takoe ustoychivyy gorod?* [What is a sustainable city?]. [Online] Available from: [https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/ourperspective/ourperspectivearticles/\\_/\\_/\\_/\\_\\_.html](https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/ourperspective/ourperspectivearticles/_/_/_/__.html). (Accessed: 05.02.2020).

Received: 07 May 2020