

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ПРИРОДЫ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Алексей Владимирович Менкенов^a

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-4-31-36

а Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: В статье исследуются вопросы обеспечения режима особой охраны памятников природы, их реорганизации и ликвидации, установления охранных зон памятников природы. Автором проанализировано федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, правоприменительная практика исполнительных органов власти и судебная практика. В статье обоснована необходимость установления закрытого перечня основания ликвидации памятников природы. Автор также доказывает необходимость закрепления на федеральном уровне процедурных норм, регламентирующих порядок установления охранных зон памятников природы и государственного экологического мониторинга памятников природы (в том числе устанавливающих периодичность такого мониторинга). Устранение выявленных дефектов правового регулирования будет соответствовать принципу приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, позволит сформировать необходимые правовые условия для предотвращения причинения вреда памятникам природы.

Ключевые слова: памятник природы, государственный экологический мониторинг, ликвидация особо охраняемых природных территорий, охранные зоны памятников природы

Дата поступления статьи в редакцию: 29 июня 2024 года.

LEGAL PROTECTION OF NATURAL MONUMENTS: ISSUES OF LEGAL REGULATION AND LAW ENFORCEMENT

Alexey V. Menkenov^a

RESEARCH ARTICLE

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article examines the problems of establishing protection zones for natural monuments, reorganizing and eliminating them, and guaranteeing a special protection regime. The author examines the law enforcement practices of executive authorities, judicial procedures, federal legislation, and legislation of the Russian Federation's constituent entities. The article provides evidence for creating a closed list of reasons to eliminate natural monuments. The study demonstrates the need to consolidate procedural standards at the federal level that govern the sequence in which natural monument protection zones are established and the state environmental oversight of natural monuments, including the periodicity of such monitoring. Resolving the recognized flaws in the law will adhere to the principle of prioritizing the preservation of natural ecological systems, landscapes, and complexes. It will also enable the establishment of the legal requirements required to safeguard natural monuments from being damaged.

Keywords: natural monument, state environmental monitoring, elimination of specially protected natural territories, protection zones of natural monuments

Received: June 29, 2024.

Нормы и правила

Введение

«Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия» являются одной из 17 Целей устойчивого развития ООН (15-я цель)¹. Проведенный исследователями из Оксфордского университета метаанализ подтверждает, что в двух третях случаев специальные меры по сохранению биоразнообразия улучшили его состояние либо, по крайней мере, замедлили его сокращение.

По мнению ряда исследователей, мероприятия, направленные на виды и экосистемы, такие как борьба с инвазивными видами, сокращение и восстановление местообитаний, охраняемые территории и устойчивое управление, являются высокоэффективными и оказывают значительное воздействие [Langhammer et al., 2024. P. 453]. Тем не менее успех особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) в достижении поставленных целей относительно невелик [Mora, Sale, 2011. P. 251]. По оценкам некоторых специалистов, в мире эффективно управляются от 20 до 50 % ООПТ [Watson, Dudley, Segan et al., 2014. P. 69].

Автором не обнаружены аналогичные метаанализы применительно к России, однако публикации в средствах массовой информации² позволяют предположить, что проблема неэффективного управления ООПТ, в частности памятниками природы, актуальна и для нашей страны.

Проблемы легальной дефиниции

Согласно рекомендациям Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП), памятники природы создаются для защиты конкретных выдающихся природных объектов и связанного с ними биоразнообразия и местообитаний. Обычно это относительно небольшие участки территории. Предполагается, что территория памятника природы не должна использоваться в целях добычи природных ресурсов (живых организмов или объектов неживой природы), за исключением разрешенных исследований, которые

невозможно провести в других местах [Day, Dudley, Hockings, Holmes, Laffoley, Stolton, Wells, Wenzel, 2019. P. 2, 9].

Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об ООПТ) определяет термин «памятник природы» достаточно лаконично: «Памятники природы – уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения» (ст. 25). Этот же термин используется по отношению к участкам суши и водной поверхности, которые занимают соответствующие природные комплексы и объекты (ст. 26 Закона об ООПТ).

К сожалению, легальная дефиниция памятника природы не отвечает требованию правовой определенности. Так, критериям уникальности, невосполнимости и ценности (которые, в свою очередь, также требуют раскрытия) могут отвечать не только памятники природы, но и другие категории ООПТ (государственные природные заповедники, государственные природные заказники, дендрологические парки и др.).

Реорганизация и ликвидация памятников природы

Неопределенность легальной дефиниции позволяет с относительной легкостью переводить природные объекты и комплексы, признанные памятниками природы, в другие категории особо охраняемых природных территорий либо лишать их такого статуса.

Например, постановлением Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года № 354 «Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах» 61 памятник природы областного значения был преобразован в другие категории ООПТ, а восемь памятников природы упразднены. Постановлением Правительства Камчатского края от 17 сентября 2018 года № 378-П «О ликвидации (снятии статуса) отдельных памятников природы областного (регионального) значения» было ликвидировано 17 памятников природы областного (регионального) значения. При этом причины ликвидации соответствующих памятников природы (отмены статуса ООПТ) в постановлении не приведены.

Закон об ООПТ не содержит оснований для реорганизации или ликвидации особо охраняемых природных территорий. Тем не менее законодательством субъектов Российской Федерации устанавливаются основания для ликвидации (упразднения) всех категорий ООПТ. Например, Закон

1 ООН. Цели в области устойчивого развития. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/biodiversity/>

2 Голицын А. В Ярославском памятнике природы погибли краснокнижные деревья. *Коммерсант*. 23.10.2023. <https://www.kommersant.ru/doc/6295934>; Нестеренко Н. В Адлере уничтожили памятник природы «Платан восточный “Кудрявый”». *Экологическая вахта по Северному Кавказу*. 02.03.2023. <http://ewnc.org/node/30010>

Пермского края от 4 декабря 2015 года № 565-ПК «Об ООПТ Пермского края» (п. 1 ст. 17) предусматривает, что ООПТ регионального значения могут быть ликвидированы, если охраняемые объекты исчезли и их невозможно восстановить, охраняемые объекты утратили свою уникальность, истек срок, на который была создана ООПТ. Закон Камчатского края от 29 декабря 2014 года № 564 «Об ООПТ в Камчатском крае» дополнительно допускает ликвидацию ООПТ, если природный комплекс и/или объект можно охранять «без сохранения в отношении них режима ООПТ регионального значения» (п. 5 ст. 10).

Однако не все из вышеуказанных оснований ликвидации могут быть применены к памятникам природы. Так, необходимость сохранения уникального объекта требует не временной, а постоянной охраны. Следовательно, ликвидировать памятник природы могут лишь в случае гибели объекта охраны. В свою очередь, реорганизация памятника природы также не должна приводить к снижению достигнутого уровня консервативной охраны природы.

К выводу о недопустимости изменения режима охраны памятника природы (в части изменения границ памятников природы «Овраги Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские Балки) в г. Брянске») пришла судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. В определении от 22 апреля 2015 года № 83-АПГ15-3 коллегия указала: «Федеральным законодательством определено, что режим охраны и границы самого памятника и его охранных зон не могут быть изменены нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, если не установлено, что он (либо его часть) не является памятником природы (утратил свое значение или статус установлен не в соответствии с законом)»³.

К сожалению, на практике решения о ликвидации (упразднении) памятников природы регионального значения зачастую принимаются органами власти субъектов Российской Федерации без учета фактической сохранности природного объекта или комплекса, объявленного памятником природы.

Например, Ростовский областной суд решением от 9 ноября 2017 года по делу № 3а-674/2017 признал упомянутое выше постановление Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года № 354 частично недействующим, обязав Прави-

тельство Ростовской области «принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанные недействующими пункты 1-8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области» (прим. авт. – пункты, в которых были перечислены упраздненные памятники природы). В частности, суд ссылаясь на то, что по представленным материалам невозможно сделать «вывод о том, в чем конкретно отлично неблагоприятное антропогенное воздействие на отобранные к упразднению объекты от остальных, подлежащих реорганизации, при том, что существенные отличия по месту положения этих объектов, фактически принятые меры охраны и восстановления не отражены».

Государственный экологический мониторинг

Одной из основных задач эколого-правового регулирования является формирование правовых условий для предотвращения экологического вреда [Хлуденева, 2023. С. 46]. Допустимость хозяйственной деятельности в границах памятников природы требует своевременного получения органами экологического управления информации об изменении состояния памятника природы и прилегающей территории. Инструментом получения такой информации является государственный экологический мониторинг (далее – Мониторинг).

В отношении памятников природы устанавливается относительно заповедный режим охраны; это означает, что в границах соответствующей ООПТ может осуществляться не угрожающая объекту охраны хозяйственная деятельность (п. 1 ст. 27 Закона об ООПТ). Из преамбулы Закона об особо охраняемых природных территориях следует, что он должен регулировать отношения, связанные с использованием ООПТ в целях мониторинга, однако специальные нормы, посвященные мониторингу памятников природы, в Законе отсутствуют.

Отметим, что состояние памятника природы как объекта особой охраны зависит от многих факторов. Например, срок жизни дерева – памятника природы будет зависеть от уровня и качества грунтовых вод, уплотненности и химического состава почвы, кислотности выпадающих атмосферных осадков, наличия или отсутствия насекомых и т.д. Кроме того, исследователи отмечают, что мониторинг должен охватывать и социально-экономические факторы. Так, помимо нехватки финансовых и человеческих ресурсов, еще одной ключевой причиной неудач ООПТ является отсутствие учета социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются местные сообщества, и невовлеченность этих сообществ в управление территорией [Fromont, Carrière, Bédécarrats, Razafindrakoto, Roubaud, 2024. P. 2]. В зарубежной литературе [Там

3 Определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 22 апреля 2015 года № 83-АПГ15-3. СПС «Консультант Плюс».

Нормы и правила

же. Р. 6] также отмечается, что мониторинг нередко возлагается на менеджеров, у которых нет необходимых ресурсов и навыков, которые перегружены ежедневными проблемами управления и не имеют доступа к рекомендациям, представленным в научной литературе. Кроме того, сообщается о трудностях с доступом и обменом данными и методологиями [Cook, Hockings, Carter, 2010. Р. 184].

Таким образом, для эффективного управления памятниками природы проводимый мониторинг должен быть комплексным. Однако российское законодательство, устанавливая подсистемы мониторинга, не предусматривает комплексного мониторинга особо охраняемых природных территорий. При этом нехватка ресурсов препятствует осуществлению мониторинга на регулярной долгосрочной основе, что препятствует получению информации об изменении природных объектов и комплексов, признанных памятниками природы.

Охранные зоны и границы памятников природы

Охранные зоны призваны обеспечить дополнительную защиту памятника природы от негативного воздействия деятельности человека. Очевидно, что размер охранных зон должен зависеть от типа охраняемого объекта, существующих и потенциальных угроз и т.п., однако методика установления границ охранных зон памятников природы не разработана. Положение о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации, утвержденное приказом Минприроды РФ от 25 января 1993 года № 15, вместо конкретизации Закона об ООПТ ограничивается указанием на возможность создания охранных зон (п. 7).

Это приводит к тому, что при создании памятников природы регионального значения охранные зоны иногда не устанавливаются⁴. В 2024 году Карсунским районным судом было установлено бездействие Правительства Ульяновской области по созданию охранных зон пяти памятников природы регионального значения Ульяновской области (решение от 2 мая 2024 года по делу № 2а-1-171/2024). Более того, в российском законодательстве отсутствуют требования по установлению границ самих памятников природы. Европейское агентство по охране окружающей среды реко-

мендует: территория памятника природы должна быть достаточно большой, чтобы защитить целостность объекта и его непосредственно связанного окружения⁵.

Проблема отсутствия четких критериев по определению границ памятников природы актуальна не только для России. Категории «памятник природы федерального значения» в США частично соответствует категория «национальный памятник» (хотя национальными памятниками могут быть и национальные парки). Согласно Закону США о древностях (The Antiquities Act of 1906), президент США вправе «объекты, представляющие исторический или научный интерес» определять «национальными памятниками» при условии, что площадь памятника ограничена «наименьшей территорией, совместимой с надлежащим уходом за объектами и управлением ими». Президенты США широко использовали эту власть, объявляя памятниками огромные участки федеральных земель, в том числе такие большие объекты, как Гранд-каньон, или даже целые ландшафты. При этом в США остается открытым вопрос, какова самая маленькая площадь памятника, совместимая с надлежащим уходом за природными объектами и управлением ими [Tenen, 2023. Р. 707]. Отсутствие четких критериев позволяет президенту США сокращать площади памятников, объявленных таковыми его предшественниками⁶.

К сожалению, в России площадь памятников природы после уточнения их границ иногда оказывается даже меньше площади охраняемого природного объекта или комплекса. Например, постановлением Правительства Ставропольского края от 27 марта 2023 года № 147-п «О переименовании памятника природы и утверждении границы памятника природы краевого значения «Группа великовозрастных деревьев в ПКИО им. Кирова»» площадь памятника природы «Группа великовозрастных деревьев в ПКИО им. Кирова» (г. Пятигорск) была установлена всего в 81 м². Очевидно, что эта площадь может быть недостаточной для размещения кроны даже одного великовозрастного дуба.

Полагаем, что подобное правоприменение не позволяет достичь целей создания памятников природы. При этом риск принятия таких решений увеличился после отмены Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 321-ФЗ «О внесении

4 См., например: приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия от 2 июня 2016 года № 118 «Об объявлении памятником природы регионального значения природного комплекса Республики Калмыкия “Тюльпановая степь”, и утверждении паспорта памятника природы регионального значения Республики Калмыкия “Тюльпановая степь”».

5 European Environment Agency, EEA Glossary. 2004. <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/natural-monument>

6 Hudac J. President Trump has the power to shrink national monuments. <https://www.brookings.edu/articles/president-trump-has-the-power-to-shrink-national-monuments/>

изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» требования о проведении государственной экологической экспертизы материалов комплексного обследования участков территорий, которые являются основанием для создания, изменения границ, реорганизации ООПТ и установления и изменения границ их охранных зон. Это связано с тем, что после отмены государственной экологической экспертизы материалов комплексного обследования участков территорий отпала необходимость проводить оценку воздействия на окружающую среду [Теоретико-правовые задачи..., 2024. С. 20]. Также исчезло основание для проведения общественной экологической экспертизы вышеназванных материалов.

Названные пробелы являются актуальными и для других категорий особо охраняемых природных территорий. В научных работах неоднократно подчеркивалась важность разработки процедурных норм, которые должны определить порядок и сроки принятия решений о создании или отказе в создании ООПТ, а также установить список до-

кументов, служащих основанием для решений о создании, изменении границ, реорганизации и ликвидации ООПТ [Лагуткина, 2006. С. 15; Андреечев, 2022. С. 165].

Заключение

Выявленные дефекты правового регулирования снижают эффективность управления памятниками природы. Устранение дефектов правового регулирования, в том числе принятие необходимых процедурных норм, будет соответствовать принципу приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, позволит сформировать необходимые правовые условия для предотвращения причинения вреда памятникам природы, создать условия для достижения 15-й Цели в области устойчивого развития ООН. Обратим внимание, что эти выводы являются универсальными и применимы к заказникам, природным паркам и другим категориям особо охраняемых природных территорий, прежде всего регионального и местного значения.

Литература

- Андреечев И.С. Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения. *Актуальные проблемы российского права*. 2022. № 17(2). С. 163–175. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175>
- Лагуткина Н.Б. Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий: по материалам ДВФО: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Тихоокеан. гос. ун-т. Хабаровск, 2006.
- Теоретико-правовые задачи сохранения природного потенциала России: монография / отв. ред. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2024.
- Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2023. <https://doi.org/10.12737/2062>
- Cook C.N., Hockings M., Carter R.W. Conservation in the dark? The information used to support management decisions *Front. Ecol. Environ.* 2010. 8 (4). P. 181–186. In English
- Day J., Dudley N., Hockings M., Holmes G., Laffoley D., Stolton S., Wells S., Wenzel L. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas. Gland, Switzerland: IUCN, 2019. In English
- Fromont C., Carrière S.M., Bédécarrats F., Razafindrakoto M., Roubaud F. Long-term socio-environmental monitoring of protected areas is a persistent weak point in developing countries: Literature review and recommendations. *Biological Conservation*. 2024. Vol. 290. 110434 (P. 2–10). <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2023.110434>. In English
- Langhammer P.F. et al. The positive impact of conservation action. *Science*. 2024. 384. P. 453–458. <https://doi.org/10.1126/science.adj6598>. In English
- Mora C., Sale P.F. Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea. *MEPS*. 434. P. 251–266. <https://doi.org/10.3354/meps09214>. In English
- Tenen L. How much land can be included in a national monument? Analyzing the “smallest area compatible” requirement in the Antiquities Act. *Environmental Law Review*. 2023. Vol. 53. Issue 4. P. 707–746. In English
- Watson J., Dudley N., Segan D. et al. The performance and potential of protected areas. *Nature*. 2014. 515. P. 67–73. <https://doi.org/10.1038/nature13947>. In English

References

- Andreechev I.S. Boundary adjustment, transformation and elimination of specially protected natural areas: problems of legal regulation and law enforcement. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. 2022. No. 17(2). P. 163–175. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175>. In Russian
- Khudeneva N.I. Defects of legal regulation of environmental protection: monograph. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF: INFRA-M, 2023. <https://doi.org/10.12737/2062>. In Russian
- Laгуткина Н.Б. Administrative and legal regime of specially pro-

Нормы и правила

tected natural areas: based on materials from the Far Eastern Federal District: abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences: 12.00.14 / Pacific National University. Khabarovsk, 2006. In Russian

Theoretical and legal tasks of preserving the natural potential of

Russia: monograph / ed. by S.A. Bogolyubov, E.A. Galinovskaya. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: INFRA-M, 2024. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Алексей Владимирович Менкенов, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: menkenov@ranepa.ru <http://orcid.org/0000-0002-0700-2928>

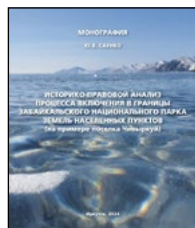
Для цитирования: Менкенов А.В. Правовая охрана памятников природы: проблемы правового регулирования и правоприменения. *Государственная служба*. 2024. № 4. С. 31–36.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Alexey V. Menkenov, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Legal Support of Market Economics, Higher School of Law, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: menkenov@ranepa.ru <http://orcid.org/0000-0002-0700-2928>

For citation: Menkenov A.V. Legal protection of natural monuments: issues of legal regulation and law enforcement. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 4. P. 31–36.

ЧТО ЧИТАТЬ



Ю.В. Саенко. Историко-правовой анализ процесса включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй): монография. Иркутск: Принт Лайн, 2024.

В монографии представлен комплексный обзор системы национальных парков с учетом их исторической эволюции. Автор предлагает типологию разделения парков по субъектному составу землепользователей и качеству земель, что позволяет раскрыть причины невозможности применения нововведений, предусмотренных Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 505-ФЗ, в отношении некоторых национальных парков, имеющих пересечения с границами населенных пунктов. На

примере Забайкальского национального парка детально рассмотрены ошибки, допущенные при создании большинства национальных парков, которые провоцируют земельно-имущественные споры и негативно влияют на экологическое управление территориями. Предложены способы их исправления. Монография предназначена для широкой аудитории, интересующейся созданием национальных парков России, особенно тех, кто может исправить историческую несправедливость, допущенную по отношению к людям, ставшим заложниками земельно-имущественных споров.