

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175

И. С. Андреечев*

Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения

Аннотация. В статье на основе анализа федерального и регионального законодательства, практики их применения органами власти, судебной практики, федеральных законодательных инициатив и подходов в научной литературе исследуются вопросы изменения границ, преобразования и ликвидации особо охраняемых природных территорий. Все рассмотренные аспекты указанной проблемы свидетельствуют о необходимости ее законодательного решения на федеральном уровне путем четкого определения данных понятий, критериев и оснований принятия решения, последовательности процедур и сроков принятия решений. До принятия такого решения на федеральном уровне региональная и муниципальная практика должна быть подвергнута ревизии. В статье делается вывод, что при решении вопросов развития сети особо охраняемых природных территорий следует исходить из приоритета сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории особо охраняемых природных территорий над иными задачами, а также научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных подходов для принятия управленческих решений, системного и комплексного решения задач в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий. Такие принципы могут быть обеспечены только на основе комплексного перспективного взгляда на развитие сети таких территорий, который следует закрепить в концепции развития особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: экологические системы; окружающая среда; особо охраняемые природные территории; преобразование; ликвидация; сеть ООПТ; концепция развития ООПТ; границы ООПТ; режим особой охраны; государственная экологическая экспертиза.

Для цитирования: Андреечев И. С. Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 163–175. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175.

© Андреечев И. С., 2022

* Андреечев Игорь Сергеевич, заместитель руководителя администрации — директор правового департамента администрации губернатора Архангельской области и правительства Архангельской области
Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, Россия, 163004
andreechev@dvinaland.ru

Boundary Adjustment, Transformation and Liquidation of Specially Protected Natural Areas: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement

Igor S. Andreechev, Deputy Head of Administration, Director of Legal Department of the Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region
Troitskiy prosp., d. 49, Arkhangelsk, Russia, 163004
andreechev@dvinaland.ru

Abstract. Based on the analysis of federal and regional legislation, the practice of their application by authorities, judicial practice, federal legislative initiatives and approaches in the scientific literature, the paper examines the issues of boundaries adjustment, transformation and liquidation of specially protected natural areas. All the considered aspects of this problem indicate the need for its legislative solution at the federal level by clearly defining these concepts, criteria and grounds for decision-making, the sequence of procedures and the timing of decision-making. Prior to the adoption of such a decision at the federal level, regional and municipal practice should be subject to revision. The paper concludes that when addressing the development of a network of specially protected natural areas, one should proceed from the priority of preserving natural and historical and cultural complexes and objects on the territory of specially protected natural areas over other tasks, as well as a scientifically based combination of environmental, economic and social approaches for making managerial decisions, systemic and comprehensive solution of problems in the field of organization and functioning of specially protected natural areas. Such principles can only be ensured on the basis of a comprehensive perspective view of the development of a network of such territories, which should be enshrined in the concept of development of specially protected natural areas.

Keywords: ecosystem; environment; specially protected natural territories; transformation; liquidation; network of protected areas; concept of development of protected areas; boundaries of protected areas; special protection regime; state ecological expertise.

Cite as: Andreechev IS. *Izmenenie granits, preobrazovanie i likvidatsiya osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriy: problemy pravovogo regulirovaniya i pravoprimeneniya* [Boundary Adjustment, Transformation and Liquidation of Specially Protected Natural Areas: Problems of Legal Regulation and Law Enforcement]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):163-175. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.163-175. (In Russ., abstract in Eng.).

Создание особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) является традиционной и весьма эффективной формой природоохранной деятельности, а формирование уникальной системы ООПТ является одним из наиболее значимых природоохранных достижений России. Экологическая доктрина РФ¹ рассматривает создание и развитие ООПТ разных уровней в числе основных направлений государственной политики в области экологии. Законодательство РФ об ООПТ призвано создать условия для формирования и развития сети ООПТ, сохранения природных комплексов

и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда.

Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Закон № 33-ФЗ)² применительно к ООПТ говорит об их «организации», «создании», «развитии» и «функционировании». Если процедуры создания ООПТ различных категорий подробно регламентированы, то понятия «функционирование» и «развитие» ООПТ не раскрываются в законе. Из форм изменения ООПТ Закон № 33-ФЗ предусматривает только

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

изменение режима особой охраны ООПТ. Иные формы изменения статуса ООПТ (изменение границ (площади), преобразование (включая изменение категории) и упразднение (ликвидацию)) Закон № 33-ФЗ не предусматривает³. Но при этом справедливо отмечается отсутствие в Законе № 33-ФЗ прямого запрета на упразднение ООПТ⁴. Данная проблема, учитывая длительность ее существования, приобрела многоаспектный характер, который предлагается рассмотреть.

1. Оценивая по существу возможность или невозможность указанных изменений статуса ООПТ, можно выдвинуть два тезиса. С одной стороны, отсутствие данных норм в Законе № 33-ФЗ обосновывается стремлением законодателя исключить возможность уменьшения территории ООПТ или их ликвидации. Данный подход обусловлен тем, что продолжающееся ухудшение состояния окружающей среды, нарушение устойчивого функционирования естественных экологических систем, сокращение биологического разнообразия предполагают создание и развитие ООПТ на долгосрочной основе, то есть без выведения из первоначально установленных границ ООПТ участков земли и водных объектов, без изменения режима ООПТ в сторону его ослабления, в том числе в форме сокращения границ (площади), реорганизации или ликвидации ООПТ. В этой связи не могут приниматься решения, умаляющие право человека на благоприятную окружающую среду. С другой стороны, ООПТ не остаются неизменными по своим природным, социальным и иным характеристикам. Со временем природные комплексы, для охраны которых образовывалась ООПТ, могут не нуждаться в особой охране либо прекратить свое существование, например в результате неблагоприятного ан-

тропогенного воздействия или чрезвычайных ситуаций. В этой дискуссии отрицать то, что имеет место на практике, не совсем верно. В России с 2015 г. к 2019 г. число ООПТ уменьшилось с 12 995 до 11 822, в том числе:

- ООПТ федерального значения увеличились и по количеству с 278 до 295, и по площади с 60,1 млн до 73,8 млн га;
- ООПТ регионального значения уменьшились и по количеству с 11 467 до 10 446, и по площади с 120,9 млн до 117,5 млн га;
- ООПТ местного значения уменьшились по количеству с 1 250 до 1 081, увеличились по площади с 25,7 млн до 47,5 млн га.

В 2019 г. по площади ООПТ местного значения занимали 19,9 %, ООПТ федерального значения — 30,9 %, ООПТ регионального значения — 49,2 %⁵. Учитывая это, принципиальным становится определение критериев, оснований, порядка и условий изменения границ, преобразования и ликвидации ООПТ.

2. Несмотря на отсутствие рассматриваемых процедур в Законе № 33-ФЗ, иные правовые акты федерального уровня их упоминают. Так, Порядок ведения государственного кадастра ООПТ, утвержденный приказом Минприроды России от 19.03.2012 № 69 (далее — Порядок)⁶, предусматривает как реорганизацию ООПТ (п. 14, 16, 20–21, 25, 26, 33, 37), так и изменение площади, категории, уточнение границ и (или) изменение режима особой охраны и использования ООПТ (п. 14, 34, 37). При этом понятие «реорганизация» ООПТ использовалось в ранее действовавших нормативных актах, регулирующих ведение государственного кадастра ООПТ (приказы Госкомэкологии России от 04.07.1997 № 312 и МПР РФ от 15.01.2008 № 2), а понятие «упразднение или реорганизация ООПТ федерального значения» в приказе МПР РФ от

³ Исключением является часть 3 ст. 23 Закона № 33-ФЗ, которая предусматривает возможность создания государственных природных заказников регионального значения путем преобразования государственных природных заказников федерального значения.

⁴ Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014.

⁵ Охрана окружающей среды в России. 2020 : стат. сборник / Росстат. М., 2020. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nmV0UuE3/Ochrana_2020.pdf (дата обращения: 01.03.2021).

⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 30.

15.01.2008 № 2. Нормы об изменении режима особой охраны ООПТ в Закон № 33-ФЗ были введены 30 декабря 2013 г.⁷, вследствие чего отмечается временной разрыв между принятием Порядка и внесением изменений в Закон № 33-ФЗ⁸. Нормы Порядка были применены Верховным Судом РФ при оценке актов города Москвы, который указал, что «органы власти субъекта РФ не лишены возможности принимать не только решения о создании ООПТ, но принимать решения об уточнении границ и (или) изменении установленного режима особой охраны ООПТ»⁹.

Несмотря на нормы Порядка, органы государственной власти субъектов РФ постоянно получают отрицательные заключения Минприроды России на попытку согласовать предлагаемые изменения границ, преобразование или упразднение ООПТ регионального значения, поскольку это не предусмотрено Законом № 33-ФЗ. Например, в пояснительной записке к проекту федерального закона № 986748-7¹⁰ его инициатор (Государственный Совет Удмуртской Республики) ссылался на конкретные письма Минприроды России (в одном из них по вопросу упразднения 39 ООПТ регионального значения, сокращения площади и изменения границ 13 ООПТ).

3. Задача внесения изменений в Закон № 33-ФЗ по вопросам уточнения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ ставилась неоднократно в различных документах федерального уровня, в частности в Основных направлениях развития системы государственных

природных заповедников и национальных парков в РФ на период до 2015 года (утверждены приказом МПР России от 22.04.2003 № 342); Плана реализации на 2014 год государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (распоряжение Правительства РФ от 24.09.2013 № 1720-р)¹¹; Концепции развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р)¹².

Данная проблема обозначена в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в РФ за 2019 г.¹³, в котором указано, что в целях исключения случаев необоснованного лишения отдельных территорий статуса ООПТ в законодательстве РФ необходимо предусмотреть четкий механизм упразднения ООПТ. Такой же вывод делается в письме Генеральной прокуратуры РФ от 10.04.2019 № 1-ГП-61-2019 о состоянии законности в сфере исполнения законодательства об ООПТ, направленном Председателю Правительства РФ по итогам проведения проверок исполнения законодательства.

В науке также неоднократно высказана позиция о необходимости совершенствования Закона № 33-ФЗ. Нельзя не согласиться с мнением Н. И. Хлуденевой, что многолетняя практика функционирования ООПТ показала, что правовое закрепление в законодательстве порядка изменения границ, площади, категории ООПТ, а также порядка их упразднения имеет немаловажное значение для обеспечения правовой защиты природных территорий, имеющих особое

⁷ Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. О. Л. Дубовик. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2015.

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 03.04.2013 № 5-АПГ13-7.

¹⁰ Проект федерального закона № 986748-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986748-7> (дата обращения: 01.03.2021).

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5092.

¹² СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

¹³ URL: <http://static.government.ru/media/files/FvqMcfjXjKHsDcmHs4G2AjMSug2pz4qp.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).

природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение¹⁴. М. И. Васильева при проведении кодификации норм об ООПТ к числу наиболее важных новых положений относит экологические требования к образованию, реорганизации, изменению границ и ликвидации ООПТ¹⁵.

В Государственную Думу начиная с 2003 г. неоднократно поступали проекты федеральных законов (вносились депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и субъектами РФ) по рассматриваемому вопросу, ни один из которых не был качественно проработан, что приводило к их отклонению или отъёму инициаторами внесения. Одним из первых по данному вопросу был проект федерального закона № 271598-З¹⁶ (внесен 4 декабря 2002 г. и снят с рассмотрения 12 февраля 2008 г.), предусматривающий в том числе, что реорганизация, ликвидация и изменение границ ООПТ и их охранных зон производятся в том же порядке, что и их образование, если иное не предусмотрено Законом № 33-ФЗ. Правительство РФ не поддержало данный законопроект, указав, что в соответствии с гражданским законодательством реорганизация и ликвидация могут быть осуществлены в отношении юридических лиц, а не территорий. Позиция Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию заключалась в том, что реорганизация, ликвидация и изменение границ ООПТ не может производиться в том же порядке, что и их образование, так как в этом случае имеет место разный режим изъятия земель, возмещения вреда и т.д.

Еще один проект федерального закона, № 313774-З¹⁷, был внесен 2 апреля 2003 г. и отклонен 14 октября 2003 г. Законопроект регулировал вопросы изменения границ ООПТ. Их основаниями предлагалось определить:

1) гибель природных объектов на всей (части) ООПТ; 2) обеспечение обороны и безопасности государства; 3) необходимость реализации федеральных программ социально-экономического развития и создания транспортной инфраструктуры общегосударственного значения. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, не поддерживая законопроект, в заключении в качестве мотива указал, что Минприроды России готовит проект изменений по данному вопросу. Правительство РФ не поддержало данный законопроект, поскольку его формулировки допускают широкое толкование и применение; не учтены такие основные принципы охраны окружающей среды, как приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, воспроизводства природных ресурсов и возмещения вреда (т.е. ликвидация ООПТ в результате гибели на ней природных объектов возможна только после экологической экспертизы и принятия решения о невозможности их восстановления). Данные доводы положены в основу заключения Комитета Государственной Думы по экологии, который указал, что законопроект не содержит конкретных норм, в нем отсутствуют четко определенные критерии, основания, порядок и условия изменения границ ООПТ, что при условии реализации норм Закона № 33-ФЗ может привести к разрушению сложившейся в РФ системы ООПТ.

Одним из последних по данному вопросу 10 июля 2020 г. внесен проект федерального закона № 986748-7 (9 ноября 2020 г. отозван), регулирующий вопросы изменения границ ООПТ. Так, предлагалось предусмотреть, что оно допускается в случае расширения территорий ООПТ путем включения соответствующих земельных участков в состав ООПТ либо в случае исключения из их состава земельных участков,

¹⁴ Хлуденева Н. И. Указ. соч.

¹⁵ Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. 2010. № 6. С. 3–12.

¹⁶ Проект федерального закона № 271598-З // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/271598-3> (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁷ Проект федерального закона № 313774-З // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/313774-3> (дата обращения: 01.03.2021).

использование которых в соответствии с разрешенным использованием нецелесообразно ввиду отсутствия в их границах природных комплексов и объектов, имеющих особое экологическое, научное и иное особо ценное значение, при наличии материалов экологических и научных изысканий, обосновывающих целесообразность изменения границ таких ООПТ. Законопроект не поддержан Правительством РФ, так как им не предусмотрены основания, порядок рассмотрения соответствующих материалов, включая сроки принятия решений об изменении границ ООПТ либо об отказе в их изменении.

Помимо законодательных инициатив, субъекты РФ направляли обращения в федеральные органы власти. Примером служит обращение Законодательной Думы Хабаровского края к Председателю Государственной Думы (постановление от 27.03.2019 № 2029) с просьбой установления оснований и порядка упразднения и изменения границ ООПТ местного значения.

4. В многочисленной судебной практике не оспаривается наличие таких процедур с точки зрения Закона № 33-ФЗ, о чем свидетельствуют различные судебные решения, приведенные в настоящей статье¹⁸.

Конституционный Суд РФ рассмотрел жалобу о проверке на соответствие ч. 1 ст. 9, ст. 42, ч. 2 и 3 ст. 55, ст. 58, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ статьи 14.1 закона Московской области об ООПТ, согласно которой преобразованием ООПТ является изменение их границ, режима, категории и значения; она осуществляется на основании утвержденной Правительством Московской области схемы развития и размещения ООПТ, результатов инвентаризации ООПТ областного значения и поступивших предложений. По мнению заявителя, указанные положения не содержали юридических барьеров, препятствующих изменению границ ООПТ, в них не предусмотрена процедура проведения экологической

экспертизы. Поводом для обращения послужило то, что Верховным Судом РФ отказано в признании недействующим постановления Правительства Московской области о реорганизации государственного природного заказника областного значения «Широколиственный лес Подольского лесничества». Конституционный Суд РФ не усмотрел неконституционности закона Московской области¹⁹.

Применительно к ООПТ федерального значения Верховный Суд РФ, отказывая в удовлетворении заявления о признании частично недействующим п. 1 постановления Правительства РФ от 25.08.2016 № 840 «О расширении территории национального парка «Русская Арктика»» (предусмотрена ликвидация государственного природного заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа» в связи с его включением в национальный парк «Русская Арктика»)²⁰, признал несостоятельным довод истца о том, что Закон № 33-ФЗ не предусматривает ликвидации государственных природных заказников. Суд исходил из того, что Правительство РФ, осуществляя полномочия по управлению федеральной собственностью, вправе как их создавать, так и ликвидировать с соблюдением требований законодательства.

При разрешении одного из дел в отношении ООПТ регионального значения был использован аргумент об отсутствии в законодательстве запрета на внесение органом, издавшим нормативный правовой акт, изменений в него²¹.

5. Необоснованное преобразование или упразднение ООПТ, изменение границ ее территории снимает ограничения осуществления хозяйственной деятельности, установленные режимом особой охраны, что наносит ущерб окружающей среде, приводит к ухудшению экологической ситуации и негативно сказывается на возможности реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду. В названном ранее Докладе о результатах мониторинга

¹⁸ Анализ судебной практики проведен с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 360-О.

²⁰ Решение ВС РФ от 15.03.2017 № АКПИ16-1344, оставленное без изменения определением ВС РФ от 27.06.2017 № АПЛ17-178.

²¹ Определение ВС РФ от 26.03.2014 № 56-АПГ14-4.

правоприменения в РФ за 2019 г. отмечается, что на практике основанием упразднения ООПТ является решение государственного органа или органа местного самоуправления. Например, в качестве обоснования принятия решения об упразднении ООПТ указывается несоответствие ООПТ статусу памятника природы областного значения²².

Масштабы происходящих процессов демонстрирует, к примеру, ранее упомянутое обращение Законодательной Думы Хабаровского края к Председателю Государственной Думы, в котором приводились следующие данные. На территории Хабаровского края за период 2014–2018 гг. органами местного самоуправления упразднены 47 ООПТ местного значения, площадь таких территорий сократилась на 114 тыс. га. В большинстве случаев решения об упразднении ООПТ принимались из-за недостатка средств местных бюджетов на проведение кадастровых работ в целях государственного кадастрового учета ООПТ и обеспечение функционирования ООПТ. Это приводило к утрате парковых зон населенных пунктов, минеральных источников, уникальных карстовых пещер и озер, скальных обнажений, участков произрастания редких видов растений. Приведены также примеры упразднения ООПТ, расположенных в ареале обитания амурского тигра либо являющихся ядром экологического каркаса территории города Комсомольска-на-Амуре, выполняющих средоформирующие функции (обогащение окружающей среды кислородом, очищение воздуха от загрязняющих веществ, снижение уровня шума, аэрация городской территории).

Такая обеспокоенность высказывается органами прокуратуры, представители которых, осуществляя надзор в данной сфере, анализируют правоприменительную практику²³.

При судебной оценке конкретных управленческих решений суды устанавливают наличие норм регионального законодательства, подтверждающих основания изменения статуса ООПТ. Например, по одному из дел было выявлено, что ни федеральный, ни региональный закон не предусматривали возможность упразднения (ликвидации, снятия статуса) памятника природы Ивановской области, что послужило основанием для признания недействующим указа губернатора Ивановской области о снятии статуса «Памятник природы Ивановской области» с отдельных природных комплексов и объектов²⁴.

Не менее значимо установление соответствия оснований, положенных в основу принятого решения, основаниям, определенным региональным законом. Так, судом признано недействующим постановление администрации Томской области в части упразднения памятника природы областного значения «Михайловская роща»²⁵. В качестве обоснования приведено, что «Михайловская роща» упраздняется в связи с несоответствием статусу памятника природы областного значения. Такого основания не предусмотрено ни федеральным, ни региональным законодательством, не проводилась государственная экологическая экспертиза «Михайловской рощи» как памятника природы и не представлено каких-либо иных документов, свидетельствующих об утрате особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного и оздоровительного значения природными комплексами и объектами, расположенными на ООПТ областного значения, в целях охраны которых она была образована.

Не менее негативно сказывается правовое регулирование, необоснованно упрощающее принятие таких решений. В правоприменительной практике нередки случаи уменьшения пло-

²² Определение ВС РФ от 10.04.2019 № 88-АПА19-2.

²³ См.: Бердинских С. В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4. С. 38–39; Сухов В. Е. Правовые коллизии в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Законность. 2018. № 4. С. 14–16.

²⁴ Решение Ивановского областного суда от 21.06.2016 № 3а-63/2016.

²⁵ Решение Томского областного суда от 23.11.2018 № 3А-38/2018~М-36/18, оставленное без изменения определением ВС РФ от 10.04.2019 № 88-АПА19-2.

щади, ликвидации ООПТ на основании решения, принятого без проведения экологического обследования ООПТ, государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих изменение границ, площади или упразднение ООПТ, утрату ООПТ их особого природоохранного значения (статуса), без общественных обсуждений с населением, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в области охраны окружающей среды.

Наоборот, соблюдение предусмотренных региональными законами требований влечет признание решения правомочным. Например, в одном из дел было признано обоснованным решение Правительства Ростовской области в части преобразования ООПТ областного значения — изменения категории 70 памятников природы на 41 охраняемый ландшафт и 20 охраняемых природных объектов с изменением их границ. Процедура изменения категории ООПТ соблюдена, а Правительство Ростовской области вправе было изменить категорию ООПТ, при этом измененный статус объектов позволяет сохранить их охрану. Реорганизация ООПТ не является произвольной, а варианты реорганизации научно обосновывались в материалах комплексного экологического обследования. С другой стороны, этим же судебным решением признано недействительным упразднение (снятие с государственной охраны) 8 памятников природы Ростовской области. Суд указал, что соблюдение в целом при подготовке оспариваемого акта процедуры изменения категории ООПТ не исключает факта отсутствия надлежащего обоснования данных об утрате объектов и невозможности их восстановления. При этом суд руководствовался показаниями свидетелей — представителей научного сообщества²⁶.

В другом деле признано правомерным постановление администрации Приморского края, которым изменены границы памятника

природы (исключена часть территории — акватория морского порта, что повлекло снятие ограничений хозяйственной деятельности в середине памятника природы). Судом установлено, что решение принято при наличии эколого-экономического обоснования изменения границ, положительного заключения государственной экологической экспертизы регионального уровня. Доказательств того, что изменение границ памятника природы приведет к нарушению естественного состояния водных объектов, негативным изменениям качества окружающей среды, не установлено. Комплексное экологическое обследование территории порта, исключенной оспариваемым актом из границ, не содержит данных, подтверждающих наличие или отсутствие уникальных комплексов и объектов, сохранение которых требует осуществления специальных охранных мероприятий²⁷.

6. Еще один из дискуссионных вопросов — необходимо ли согласование с Минприроды России и Минобороны России решений об изменении границ, о преобразовании и ликвидации региональных ООПТ. К концу 2020 г. сложилась судебная практика, подтверждающая необходимость такого согласования. Такие решения практически одновременно вынесли Второй, Третий и Пятый апелляционные суды общей юрисдикции в отношении законов Приморского и Ставропольского краев, которые не предусматривали согласование изменения границ или упразднения ООПТ регионального уровня с федеральными органами власти, а также постановления Правительства Республики Коми об упразднении болотного заказника республиканского значения «Печорский», принятого без такого согласования²⁸. В судебных решениях делается вывод, что такое правовое регулирование не соответствует положениям ч. 6 ст. 2 Закона № 33-ФЗ, согласно которой органы государственной власти субъектов РФ согласовывают решения о создании региональных

²⁶ Определение ВС РФ от 14.03.2018 № 41-АПГ18-1.

²⁷ Определение ВС РФ от 11.05.2016 № 56-АПГ16-5.

²⁸ Определения Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26.11.2020 № 66а-1366/2020, Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15.12.2020 № 66а-1289/2020 и Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.12.2020 № 66а-1007-2020.

ООПТ, об изменении режима их особой охраны с Минприроды России и Минобороны России. Поскольку упразднение региональной ООПТ фактически представляет собой уменьшение ее площади (до нуля) и сопровождается изменением ее границ, влекущим утрату такой территорией особой охраны, соответственно, изменяя существующий режим ее охраны, решение об упразднении региональной ООПТ также требует соблюдения положений ч. 6 ст. 2 Закона № 33-ФЗ. По этим же основаниям указанное согласование требуется и в случае принятия решения об изменении границ региональных ООПТ, поскольку изменение границ таких территорий, неизбежно сопровождающееся изменением их площади, также сопровождается изменением режима охраны новой части площади региональных ООПТ (в случае изменения ее границ в сторону увеличения) или той части территории, подлежащей исключению (в случае уменьшения площади территории).

Учитывая это, осуществление полномочий по преобразованию и упразднению ООПТ, а также по изменению их границ должны осуществляться субъектом РФ в том же порядке, который уже установлен Законом № 33-ФЗ для решений о создании ООПТ и изменении режима их особой охраны.

7. Условия и порядок изменения границ, преобразования и упразднения ООПТ регионального и местного значения регулируются актами органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления²⁹, поэтому в разных субъектах РФ они различны.

Отдельные субъекты РФ не предусматривают в региональных законах такие процедуры, следуя нормам Закона № 33-ФЗ (например, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Хакасия, Воронежская, Липецкая и Мурманская области).

При регулировании данных процедур в других субъектах РФ существенно различается полнота нормативного правового регулирования. Например, ряд субъектов РФ упоминают ту или иную процедуру, используя разную терминологию,

не раскрывая их существа, оснований и порядка принятия решений. В законах субъектов РФ встречается применение бланкетного приема, когда региональный закон только упоминает данные процедуры, но предусматривает, что реорганизация и упразднение ООПТ регионального значения осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом субъекта РФ (например, Белгородская область). Еще один подход заключается во включении в закон субъекта РФ норм о том, что изменение границ, преобразование, ликвидация ООПТ осуществляются в том же порядке, что и их создание (например, законы Удмуртской Республики, Чувашской Республики и Рязанской области). Другой подход, заслуживающий внимания, заключается в подробном описании данных процедур, начиная с определения понятий, оснований принятия решений и установления их наличия. Степень детализации таких норм в актах субъектов РФ очень различна. Используется и сочетание таких подходов (законы Кемеровской, Нижегородской и Сахалинской областей). В законе Свердловской области рассматриваемые процедуры раскрываются применительно к природным паркам, государственным природным заказникам областного значения, памятникам природы областного значения, дендрологическим паркам и ботаническим садам областного значения, лесным паркам. Различная степень регулирования данных процедур существует применительно к ООПТ регионального или местного значения. Например, закон Тамбовской области только оговаривает, что ООПТ местного значения могут быть ликвидированы решением органов местного самоуправления.

В региональных актах отсутствует единообразие в терминологии. Например, наиболее используемыми являются понятия «упразднение» (Сахалинская область) и «ликвидация» (Кемеровская область) ООПТ. Одновременно используются понятия «ликвидация (снятие статуса)» (Камчатский край), «снятие статуса» (Владимирская область), «прекращение статуса» (Республика Дагестан), «снятие с государ-

²⁹ Анализ региональной нормотворческой практики проведен с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс» (по состоянию на 1 марта 2021 г.).

ственной охраны» (Ивановская область) и «снятие правового статуса» (Краснодарский край, Республика Северная Осетия — Алания) ООПТ, а в отдельных субъектах РФ рассматриваются вопросы ликвидации организаций, уполномоченных осуществлять управление ООПТ.

Не меньшая неопределенность существует в части использования понятия «преобразование» ООПТ. Отдельные субъекты РФ (Московская область, Республика Башкортостан) не используют данное понятие, раскрывая отдельные процедуры, которые в других субъектах РФ относятся к понятию «реорганизация» ООПТ. Под реорганизацией ООПТ, как правило, рассматриваются две процедуры: объединение двух и более ООПТ, разделение ООПТ на две или несколько территорий. К реорганизации ООПТ относится также перевод ООПТ в иную категорию ООПТ или изменение категории ООПТ (Пермский край, Новгородская область). Во Владимирской области под реорганизацией ООПТ регионального и местного значения рассматривается изменение их границ, режима, категории, значения. В Смоленской области это также присоединение ООПТ.

Помимо региональных законов, высшими исполнительными органами власти субъектов РФ утверждены порядки создания, реорганизации и упразднения ООПТ в отношении ООПТ регионального значения (приняты в Московской области в 2008 г., в Еврейской автономной области в 2012 г., в Республике Крым в 2015 г., в Камчатском и Пермском краях в 2016 г., в Калининградской, Тверской и Ярославской областях в 2018 г., в Приморском крае в 2019 г., в Белгородской, Новгородской и Свердловской областях в 2020 г.), ООПТ регионального и местного значения (приняты в Республике Саха (Якутия) в 2012 г.; в Астраханской области в 2015 г. и в Волгоградской области в 2019 г. и 2020 г.). В Республике Адыгея такой порядок является приложением к закону. Такие порядки для ООПТ местного значения имеются и на муниципальном уровне (например, приняты в ЗАТО Северск в 2012 г., Екатеринбурге в 2018 г., Хабаровске в 2019 г., в городах Чебоксары и Волгограде в 2020 г.). Утверждаются также требования к составу, содержанию и оформлению материалов

комплексного экологического обследования территорий, проводимого в рамках процедур создания, преобразования, изменения границ и упразднения ООПТ регионального значения: высшими исполнительными органами власти субъектов РФ (принят в Мурманской области в 2020 г.), уполномоченными исполнительными органами в сфере ООПТ (приняты в Тверской области в 2016 г., в Краснодарском крае и Волгоградской области в 2019 г.).

Серьезная дифференциация правового регулирования прослеживается в основаниях принятия рассматриваемых решений. Например, основания ликвидации (упразднения) ООПТ варьируются от одного (в Республике Коми, Чеченской Республике, Московской и Смоленской областях), двух (в Амурской, Архангельской, Костромской, Новгородской и Тюменской областях, Москве) до шести (в Пермском крае). Такими основаниями признаются:

- истечение срока функционирования ООПТ, установленного при их организации, и нецелесообразность его продления (например, Сахалинская область, Камчатский и Пермский края);
- нахождение ООПТ регионального значения в границах иной ООПТ федерального или регионального значения (например, Камчатский и Краснодарский края); в Краснодарском крае конкретизировано указанием на расположение в границах большей по площади ООПТ соответственно регионального (местного) значения. В Еврейской автономной области указывается на «включение в состав ООПТ более высокого ранга»;
- утрата ООПТ особого природоохранного, научного, культурного (историко-культурного), эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения (например, Сахалинская область, Камчатский и Пермский края); в Смоленской области используется такое понятие, как «использование по целевому назначению нецелесообразно (невозможно) ввиду утраты ими» особо ценного значения;
- необратимое разрушение природных комплексов и (или) объектов, в целях охраны которых ООПТ создана (Камчатский и Перм-

- ский края, Кемеровская область). Данные формулировки варьируются в регионах, например «полное разрушение в результате природного или антропогенного воздействия при невозможности их восстановления» (Сахалинская область);
- объекты, для охраны которых образована ООПТ, перестали нуждаться в особой охране (Кемеровская область) или территория не нуждается в особой охране, так как не соответствует цели создания (назначению) ООПТ (Краснодарский край). В Еврейской автономной области указывается на «минование надобности в особой охране»;
 - возможность осуществления в соответствии с федеральным законодательством мер охраны природных комплексов и (или) объектов без необходимости сохранения в отношении них режима ООПТ регионального значения (Камчатский край);
 - статус ООПТ регионального значения придан одной и той же территории или ее части несколько раз (Краснодарский край);
 - по иным основаниям, прямо предусмотренным законодательством РФ (Пермский край, Чукотский автономный округ).

Приведенные основания свидетельствуют о неопределенности отдельных норм региональных актов. Например, в одном из дел, признавая недействующим отдельные нормы регионального порядка, регулирующие преобразование и ликвидацию ООПТ, судом указано, что оспариваемая норма, содержащая такие фразы, как «сложившееся рекреационное использование», «интенсивное антропогенное воздействие», «если фактически сложившееся рекреационное использование не соответствует целям создания» ООПТ, по своему содержанию носит неопределенный характер, не отвечает общеправовым критериям ясности и вызывает неоднозначное толкование, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения³⁰.

Дифференцируются также основания для изменения границ и площади ООПТ: от двух оснований в Амурской области до восьми в Красно-

дарском крае. Наиболее распространенными являются основания изменения границ ООПТ: исключение из ООПТ части территории вследствие утраты особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного и оздоровительного значения природными комплексами и объектами, расположенными на этой территории, в целях охраны которых была образована ООПТ; увеличение площади ООПТ; выявление неточности определения границ ООПТ относительно природных комплексов и (или) природных объектов, в целях охраны которых она была создана, в правоустанавливающих документах, в том числе при проведении землеустроительных работ.

Во многих субъектах РФ создаются экспертные комиссии при решении рассматриваемых вопросов (Пермский край, Кировская, Новосибирская и Свердловская области).

Не во всех субъектах РФ четко установлено требование о необходимости государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ). К примеру, в законе Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено прохождение обязательной экологической экспертизы, а в Республике Северная Осетия — Алания, Краснодарском крае, Ивановской области и Чукотском автономном округе — обязательность получения положительного заключения ГЭЭ. В отдельных субъектах РФ указывается, что проведение ГЭЭ необходимо в случаях, предусмотренных законодательством об ООПТ (Владимирская и Томская области), что выглядит весьма неопределенным. Четко не просматривается требование о проведении ГЭЭ, например в Кировской, Новгородской и Тверской областях.

Также не во всех субъектах РФ предусмотрена необходимость согласования с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений об изменении границ, реорганизации и ликвидации ООПТ регионального значения. В отдельных субъектах РФ прямо прописывается, что такое согласование не требуется (Астраханская и Кемеровская области), а в отдельных умалчивается (прямо не предусматривается) (Ставропольский край, Белгородская

³⁰ Определение ВС РФ от 27.05.2015 № 44-АПГ15-5.

и Калининградская области). Необходимость такого согласования предусмотрена в законах Брянской и Ростовской областей, в иных актах Волгоградской, Новгородской, Тверской и Ярославской областей. В Московской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре предусмотрено, что такое согласование необходимо в случаях, установленных законодательством об ООПТ, что создает неопределенность применения.

Положительной практикой является подробное определение требований к материалам комплексного экологического обследования ООПТ.

В актах субъектов РФ присутствуют и региональные особенности. Например, в Камчатском крае решение об изменении границ и ликвидации (снятии статуса) ООПТ регионального значения согласовывается с Законодательным Собранием.

Отдельные акты очень широко обозначают цели изменения статуса ООПТ. Они не могут быть произвольными, отличными от целей природоохранного законодательства по сохранению и воспроизведению природных ресурсов, необходимых для обеспечения здоровой экологической среды обитания. Учитывая это, например, признаны недействующими изменения в постановление Правительства Пермского края о порядке организации, реорганизации и ликвидации ООПТ местного значения в части, допускающей возможность изменения границ ООПТ местного значения с целью организации рекреационного использования территории, что влечет изменение целевого назначения земельных участков в пределах таких земель, а фактически изъятие для нужд, противоречащих их назначению³¹.

Часто приходится встречать аргументацию, не совместимую с природоохранными целями, в стратегических документах регионального уровня, а также и обосновании законодательных предложений, вносимых субъектами РФ. Например, Концепция развития системы ООПТ Республики Саха (Якутия) до 2020 года (постановление Правительства Республики Саха (Якутия)

от 16.02.2011 № 54) в сфере совершенствования нормативной правовой базы развития ООПТ ставила задачу определить порядок изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ при реализации федеральных и республиканских программ, направленных на развитие экономики (разведка и разработка полезных ископаемых, строительство ГЭС, железных и автомобильных дорог и т.д.), с учетом компенсации ущерба ООПТ. Или другой пример — в обоснование проекта федерального закона № 986748-7 приводился довод, что определенные территории изначально были вовлечены в хозяйственный оборот, а статус ООПТ без каких-либо экологических и научных изысканий присвоен позднее; достижение требований законодательства по их полному или частичному изъятию из хозяйственного использования всегда было и остается затруднительным на практике. Реализация мероприятий по индивидуальному жилищному строительству, заготовке древесины для собственных нужд граждан, обслуживанию линейных сооружений, разведке и добыче полезных ископаемых существенно ограничивается с учетом требований законодательства по ООПТ. Данные аргументы обоснованно отклонены Правительством РФ, в заключении которого указано, что наличие хозяйственных и экономических интересов по освоению земельных участков в границах ООПТ не может являться основанием изменения границ ООПТ, поскольку концепция создания ООПТ направлена на сохранение естественных природных комплексов и ландшафтов на территории, имеющей особое природоохранное значение.

Учитывая это, при решении вопросов развития сети ООПТ следует исходить из приоритетности сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории ООПТ над иными задачами, а также научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных подходов для принятия управленческих решений, системного и комплексного решения задач в области организации и функционирования ООПТ. Такие принципы могут быть обеспечены только на основе

³¹ Определение ВС РФ от 27.05.2015 № 44-АПГ15-5.

комплексного перспективного взгляда на развитие сети ООПТ. В этой связи положительно следует оценить утверждение в субъектах РФ концепций развития ООПТ (в Республике Башкортостан на 2016–2020 гг., Республике Саха (Якутия) до 2020 г., Республике Коми на период до 2030 г., Забайкальском крае на период до 2030 г., Красноярском крае на период до 2030 г., Архангельской области на период до 2028 г., Кировской области на период до 2030 г., Мурманской области до 2018 г. и на перспективу до 2038 г., Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на период до 2030 г. Такая практика должна применяться в иных субъектах РФ.

Все рассмотренные нами аспекты указанной проблемы свидетельствуют о необходимости

ее законодательного решения на федеральном уровне путем четкого определения основных понятий (преобразование и ликвидация ООПТ), критериев и оснований принятия решений об изменении границ, преобразовании и ликвидации ООПТ федерального, регионального и местного уровня, их документального оформления, последовательности процедур и сроков принятия решений. До принятия же решения на федеральном уровне региональная и муниципальная практика должна быть подвергнута ревизии с учетом приоритетности сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на территории ООПТ над иными задачами, а также приведенной в статье судебной практики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. — 2010. — № 6. — С. 3–12.
2. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. О. Л. Дубовик. — Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2015.
3. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. — М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014. — 172 с.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'eva M. I. Osobennaya chast' ekologicheskogo prava kak ob»ekt kodifikacii // Ekologicheskoe pravo. — 2010. — № 6. — S. 3–12.
2. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 14 marta 1995 g. № 33-FZ «Ob osobo ohranyaemyh prirodnyh territorijah» (postatejnyj). 2-e izd., pererab. i dop. / pod red. O. L. Dubovik. — Podgotovlen dlya SPS «Konsul'tantPlyus». 2015.
3. Hludeneva N. I. Defekty pravovogo regulirovaniya ohrany okruzhayushchej sredy : monografiya. — M. : IZiSP ; Infra-M, 2014. — 172 s.