

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ

А. П. Анисимов

*профессор кафедры уголовного права и публично-правовых дисциплин
Донского государственного технического университета,
доктор юридических наук, профессор
anisimovap@mail.ru*

В статье исследуется актуальная для России и многих других стран мира проблема изменения границ особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Констатируется пробел в российском праве, которое содержит четкую процедуру создания ООПТ, но не содержит норм об изменении их границ и ликвидации. Обобщается опыт ряда зарубежных федераций (США, Канада, Австралия, Германия), решивших данную проблему. Обосновывается ряд процедурных законодательных предложений о регламентации изменения границ ООПТ, которые необходимо отразить в действующем российском экологическом законодательстве

Ключевые слова: ООПТ; границы; охрана природы; международный опыт.

Особо охраняемые природные территории сегодня созданы в большинстве стран мира, включая Россию и Беларусь. В механизме охраны окружающей среды они занимают очень важное место, поскольку являются необходимыми для сохранения уникальных природных комплексов и объектов. Такие территории полностью или частично изымаются из хозяйственного использования, и для них устанавливается особый режим охраны. ООПТ содействуют обеспечению биологического разнообразия, поддержанию экологического баланса, проведению научных исследований, экологическому образованию и просвещению, развитию экотуризма. В России существует достаточно хорошо отлаженный механизм создания ООПТ, в том числе порядок проведения необходимых согласований. Однако на практике постоянно возникает необходимость изменения границ (а иногда даже ликвидации ООПТ), например, по причине деградации охраняемых экосистем (в этом случае исчезает сам объект особой охраны) либо улучшения их состояния до такой степени, что отпадает потребность в особой охране. Бывают и более прозаические причины экономического характера, например, необходимость изменения границ ООПТ иногда возникает в случае необходимости добычи полезных ископаемых.

Однако никакого перечня причин изменения границ (или ликвидации) ООПТ (а тем более процедур) ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» не содержит. В результате имеющие место случаи изменения границ ООПТ часто оспариваются в судах или вызывают общественное недовольство. При этом в других странах мира данный вопрос давно решен – он регулируется четко и прозрачно.

Как правило, снижение статуса или сокращение площади национальных парков и заповедников требует решения на законодательном уровне (парламента или другого органа представительной власти), опирается на научную оценку последствий и предусматривает публичное обсуждение. Рассмотрим далее ряд таких законодательных примеров, представляющих интерес для России.

1) В США решение о создании национальных парков (или изменении их границ) принимает Конгресс. Управляет ими Служба национальных парков США. Любое сокращение площади такого парка требует отдельного акта Конгресса. На уровне штатов парки охраняются законами штата; их упразднение также требует решения законодательного собрания штата.

2) В Канаде правовой режим национальных парков определяется законом Canada National Parks Act. Уменьшение площади парка запрещено без одобрения Парламента: правительство не вправе вычлнять часть территории парка, кроме случаев утраты прав на землю по решению суда. Расширение парков возможно постановлением правительства при согласии провинций. Провинциальные парки также защищены законами провинций; например, в Британской Колумбии для изъятия земли у парка требуется изменение закона и соблюдение специальной процедуры.

3) в Австралии особо охраняемые природные территории (национальные парки) учреждаются законами штатов (например, National Parks and Wildlife Act в Южной Австралии). Изменение границ парка требует акта парламента штата. Это обеспечивает неизменность правового режима парков. Существует и ряд исключений, например, в штате Новый Южный Уэльс изменение категории отдельных охраняемых земель (включая национальные парки) допускается без участия парламента, но полная отмена или изъятие земли без акта парламента не допускается.

4) в ФРГ национальные парки обычно создаются законом или постановлением правительства земли (субъекта федерации), например, Конституция земли Бранденбург прямо предписывает всемерно поддерживать создание и сохранение национальных парков. Ликвидация или уменьшение площади парка в Германии практически беспрецедентны; если бы даже это и потребовалось, то реализация этой идеи происходила бы посредством принятия законодательного акта земли, что политически затруднительно.

Приведенное позволяет сделать вывод о том, что в зарубежных федерациях законодательное утверждение изменений границ ООПТ является ключевым элементом их сохранности – любое сокращение территории ООПТ рассматривается в этих странах как исключительная мера, требующая серьезного обоснования. Часто ограничения прямо закреплены в законах: например, в США сокращение территории нацпарка возможно только при отсутствии ценности этой территории для целей охраны природы; в Канаде прямо запрещено уменьшать площадь парка распоряжением правительства.

В Австралии и ряде других стран упразднение парка требует отдельного закона, что обеспечивает публичность процесса и учет интересов всех сторон.

Кроме формального требования принятия закона, международная практика включает ряд дополнительных процедурных гарантий, в их числе предварительные исследования, консультации с местными сообществами и экспертами, рассмотрение альтернатив. Например, в штате Британская Колумбия (Канада) действует подобная политика при изменении границ парков. Согласно ей, сохранению парков отдается высший приоритет, и запрос на изъятие части территории рассматривается только если общественная польза от этого явно превышает ценность сохраняемой природы. Запрос проходит многоступенчатую процедуру, включающую его обсуждение (например, компания или ведомство-инициатор процедуры изменения границ должны доказать, что рассмотрены все альтернативы, позволяющие избежать уменьшения размера нацпарка, и что предполагаемый проект принесет существенные экономические или социальные выгоды

провинции); оценку последствий (требуется предоставить данные об экологических и социальных воздействиях и мерах по смягчению ущерба и восстановлению природы); проведение консультаций (обязательны консультации с коренными народами, с местными органами власти, а также с федеральными ведомствами, если этот вопрос их касается); на завершающей стадии предусмотрено публичное обсуждение (общественные слушания) по каждому предложению об изменении границ. Без учета мнения общественности решение не принимается. Такая практика (как и сходные требования в США по оценке воздействий в рамках NEPA, а в Европе по стратегической экологической оценке) демонстрирует, что прозрачность и научная обоснованность – основа принятия решений об изменении границ ООПТ.

Применительно к России такой зарубежный опыт может представлять интерес лишь отчасти. Признание исключительности случаев изменения границ и полноценного обоснования таких мер заслуживает самого пристального внимания и может быть использовано в ходе совершенствования российского законодательства. Полномочия субъектов федерации (штатов, земель) в части создания ООПТ в целом аналогичны российским: в России на региональном уровне нельзя создать национальный парк или заповедник (это федеральные ООПТ), однако природные парки, заказники, дендропарки и памятники природы создаются постоянно.

Процедурный вопрос более сложен. В отличие от зарубежных федераций, в России устоялась традиция создания всех категорий федеральных ООПТ актами Правительства РФ. С региональными ООПТ есть две тенденции: природные парки во многих российских регионах создаются посредством принятия законов субъектов РФ, а другие ООПТ (памятники природы, заказники, дендрологические парки) – актами правительств (администраций) областей, краев и республик. Представляется, что существующую модель (к которой все привыкли и которая вполне эффективна) следует сохранить при внесении в нее следующих дополнений. На федеральном уровне – Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» следует дополнить статьей, содержащей критерии и процедуры изменения границ и ликвидации ООПТ. В их числе должно быть два базовых основания: полная деградация (исчезновение) естественных экосистем, ради охраны которых создавался ООПТ; утрата угрозы естественным экосистемам, для сохранения которых создавался заповедник или иная категория ООПТ. Решение об изменении границ (ликвидации) ООПТ в этом случае должно будет принимать Правительство РФ (по итогам обследования территорий ООПТ, экологической экспертизы и согласования с регионами).

Применительно к субъектам РФ, базовые правила изменения границ и ликвидации ООПТ должны быть прописаны в законе субъекта РФ «Об особо охраняемых природных территориях». В регионах, где есть ООПТ, созданные региональными законами, изменение их границ (или ликвидация) должны происходить по решению органа законодательной власти; в отношении ООПТ, созданных актами органов исполнительной власти регионов, решения об изменении границ должны принимать те органы власти, которые приняли постановления об их создании.

Таким образом, четкое упорядочение процедуры изменения границ и ликвидации ООПТ приведет к окончанию периода неопределенности и позволит восполнить пробел в экологическом законодательстве, препятствующий нормальной работе ООПТ.