

# Категории особо охраняемых природных территорий, установленные законами субъектов России: статистический и юридический анализ

П. О. Сёмин

**Для цитирования:** Сёмин П. О. Категории особо охраняемых природных территорий, установленные законами субъектов России: статистический и юридический анализ // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 714–734. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.408>

Субъекты Российской Федерации могут устанавливать категории особо охраняемых природных территорий, не предусмотренные федеральным законом (иные категории, региональные категории). Задачи предлагаемой статьи — определить количество и названия региональных категорий в России, показать, как они распределяются по субъектам Федерации, как используются на практике и какие правовые проблемы возникают при их нормативной регламентации. При подготовке работы использовалось законодательство по состоянию на январь 2019 г. и официальная статистическая информация по состоянию на январь 2018 г. Составлен исчерпывающий перечень региональных категорий. Основные количественные показатели: в России региональные категории есть в 64 субъектах; всего насчитывается 255 категорий, из них уникальных — 140, при этом 92 категории встречаются однократно, и нет ни одной категории, которая встречалась хотя бы в половине субъектов. Категории особо охраняемых природных территорий местного значения есть в 59 субъектах. Наблюдается умеренная положительная взаимосвязь между количеством категорий в законе и количеством особо охраняемых природных территорий в реальности. Основные проблемы нормативной регламентации: копирование категорий, предусмотренных федеральным законом; включение в число региональных категорий иных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды: водоохранных зон, защитных лесов и особо защитных участков лесов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, памятников истории и культуры. Правомочность такого регулирования с точки зрения разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, соблюдения конституционных критериев ограничения прав человека и реализации принципа равенства вызывает вопросы. Проблемы региональных категорий свидетельствуют о неопределенности понятия особо охраняемой природной территории и о необходимости реформирования системы российских категорий особо охраняемых природных территорий. Механическая отмена региональных категорий — не лучший путь решения проблем. Предпочтительный вариант решения — тщательная и долговременная работа в соответствии с принципами научной обоснованности, индивидуализированного подхода и диалога заинтересованных сторон.

*Ключевые слова:* охрана окружающей среды, особо охраняемые природные территории, категории особо охраняемых природных территорий, законодательство субъектов Российской Федерации, федерализм, разграничение полномочий, правовая статистика, эмпирическое правоведение.

**Введение.** В России на федеральном уровне предусмотрены шесть категорий особо охраняемых природных территорий (далее также — ООПТ): 1) государственные природные заповедники, 2) национальные парки, 3) государственные

---

Сёмин Павел Олегович — магистрант, Уральский государственный юридический университет, Россия, 620066, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21; [pas.ntg@yandex.ru](mailto:pas.ntg@yandex.ru)

природные заказники, 4) природные парки, 5) памятники природы, 6) дендрологические парки и ботанические сады. Помимо этого, законами субъектов РФ могут быть установлены иные категории особо охраняемых природных территорий (см. ст. 2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>1</sup> (далее — Закон об ООПТ)). Такое право — следствие конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которым ООПТ относятся к предмету совместного ведения<sup>2</sup>. Возможно устанавливать иные категории нужна для того, чтобы учитывать при правовом регулировании особенности природы, экономики, социальной сферы и экологической ситуации в регионе<sup>3</sup>.

Исследование того, как субъекты устанавливают иные категории ООПТ, представляет интерес, потому что время от времени звучат предложения отнять у них такое право, сделав перечень категорий закрытым<sup>4</sup>. Кроме того, положительный опыт регионов можно обобщить и использовать для совершенствования федерального законодательства. И наоборот, если на региональном уровне обнаружатся проблемы, то можно рассмотреть вопрос о необходимости изменения федерального законодательства для их решения.

Интересен также вопрос о том, что происходит после того, как субъект установил в региональном законе иные категории: используются ли они при создании реальных особо охраняемых природных территорий или существуют только на бумаге? Субъект может предусмотреть множество иных категорий, однако на практике на территории региона при этом будут существовать только ООПТ, относящиеся к категориям, предусмотренным федеральным законом. В таком случае важно понять, почему региональный закон не реализуется, и ответ на этот вопрос позволит сформулировать дополнительные выводы о системе категорий ООПТ в России и о практике создания подобных территорий.

Таким образом, речь в статье пойдет о двух уровнях реализации права на установление иных категорий особо охраняемых природных территорий. На первом уровне субъекты России реализуют предусмотренное федеральным законом право устанавливать иные категории путем принятия регионального закона. На втором уровне субъекты России и муниципальные образования в границах субъектов реализуют предусмотренное региональным законом право создавать конкретные ООПТ, относящиеся к установленным на региональном уровне категориям.

Вопросы, которым посвящена статья, до сих пор исследовались лишь фрагментарно. В аналитическом обзоре «Проблемы законодательства об особо

---

<sup>1</sup> Здесь и далее ссылки на российские нормативно-правовые акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2019).

<sup>2</sup> См. об этом: *Крусс В. И., Вихрова В. А.* Федеративные аспекты конституционализации правовых режимов особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации (на примере Тверской области) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2017. № 12. С. 198; *Грипп Э. Х., Яхина Ю. Х.* Проблемные аспекты правового регулирования статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2017. № 1-1. С. 74–80.

<sup>3</sup> См. об этом: *Крусс В. И., Вихрова В. А.* Указ. соч. С. 201; *Круглов В. В.* О проблемах правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в регионе // Российское право: образование, практика, наука. 2010. № 5. С. 15–22.

<sup>4</sup> См., напр.: Проблемы законодательства об особо охраняемых природных территориях и предложения по его совершенствованию (аналитический обзор законодательства и проект новой редакции Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях») / сост. Е. Н. Хмелева. М., 2009. С. 55.

охраняемых природных территориях и предложения по его совершенствованию», подготовленном при участии Всемирного фонда дикой природы в 2009 г., говорится, что в России около 250 иных категорий<sup>5</sup>. Авторы отмечают: «Для таких категорий ООПТ устанавливается режим особой охраны и пользования земельными участками либо близкий по своей сути к режиму категорий ООПТ, определенных Законом об ООПТ, либо не предусмотренный Законом об ООПТ и З[емельным] к[одексом] РФ»<sup>6</sup>. В обзоре не указано, кто проводил подсчеты, не приводятся примеры сходств или различий между федеральным и региональными законами об ООПТ. В статье А. Б. Галсановой, подготовленной в 2016 г., содержится перечень из 38 иных категорий<sup>7</sup>. Некоторые категории встречаются одновременно в разных субъектах, поэтому напрямую сравнивать эти подсчеты с оценками Всемирного фонда дикой природы, по-видимому, нельзя. Делаются выводы о том, что «есть вопросы относительно установления некоторыми субъектами лечебно-оздоровительных местностей и курортов в качестве иных категорий ООПТ», а также о том, что «идет дублирование: содержание [категорий] одно и то же, однако именуется они... другими словами»<sup>8</sup>. Из работы А. Б. Галсановой неясно, каким образом проводились подсчеты, не поясняются и случаи дублирования. По данным базы «ООПТ России» (oopt.aari.ru) можно сделать вывод, что имеется 105 иных категорий, однако составители базы не гарантируют ее полноту и актуальность<sup>9</sup>. В учебном пособии «Охраняемые природные территории» говорится о 250 иных категориях, однако единственная ссылка дается на комментарий 2001 г.<sup>10</sup> В статье, посвященной экономико-управленческой тематике, приведены такие сведения: «Дополнительные категории ООПТ... установлены примерно в трети субъектов... Суммарно по России дополнительных категорий ООПТ регионального значения насчитывается около 30, местного значения — не менее 50»<sup>11</sup>. Источник информации и здесь не указан. Таким образом, отсутствуют актуальные данные о количестве иных категорий, а информация о том, какие именно это категории, неполна. Встречающиеся в научной литературе суждения о правовых проблемах, связанных с иными категориями, не всегда основаны на актуальном законодательстве и статистической информации, не сопровождаются примерами, пояснениями и юридическим анализом. Следовательно, можно говорить о нехватке знаний в данной области.

Настоящая работа задумывалась для того, чтобы восполнить пробелы в исследовании иных категорий особо охраняемых природных территорий. Цель работы двоякая: 1) определить основные количественные характеристики иных категорий ООПТ; 2) определить правовые проблемы, возникающие при нормативной регламентации иных категорий, выявить их причины и сформулировать общие подходы к их преодолению. Для достижения этой цели решаются три за-

<sup>5</sup> Проблемы законодательства...

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Галсанова А. Б. Иные категории особо охраняемых природных территорий по законодательству субъектов Российской Федерации // Интеллектуальный и научный потенциал XXI века: сб. ст. междунар. науч.-практич. конф.: в 6 ч. Ч. 5. Уфа, 2016. С. 86–89.

<sup>8</sup> Там же. С. 89.

<sup>9</sup> URL: <http://oopt.aari.ru/page/O-проекте> (дата обращения: 12.02.2019).

<sup>10</sup> Иванов А. Н., Чижова В. П. Охраняемые природные территории: учеб. пособие для вузов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 80–81.

<sup>11</sup> Беляева Е., Панасейкина В. Региональный механизм управления особо охраняемыми природными территориями // *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe* (East European Scientific Journal). 2016. № 8. С. 30. — Почти такая же формулировка есть в другой статье: Голодова О. А. Развитие системы управления особо охраняемыми природными территориями региона // Научный альманах. 2018. № 4–1 (42). С. 37.

дачи: 1) подготовить исчерпывающий актуальный перечень иных категорий ООПТ; 2) проанализировать этот перечень методами математической статистики и изложить основные результаты статистического анализа; 3) используя перечень, результаты статистического анализа, действующее законодательство и специально-юридические методы, сформулировать особенности нормативной регламентации иных категорий, выявить проблемы и их причины, предложить общие подходы к решению проблем.

**Методика статистического анализа.** Сначала введем ряд терминов, необходимых для дальнейшего изложения.

*Федеральные категории* — категории особо охраняемых природных территорий, предусмотренные Законом об ООПТ (например, природный парк — федеральная категория).

*Региональные категории* — иные категории особо охраняемых природных территорий, не предусмотренные федеральным законом, но установленные законами субъектов, а также иные категории, не предусмотренные федеральным законом и не установленные законами субъектов, но установленные до 01.01.2014 иными нормативными правовыми актами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и не отмененные (например, экологический парк — региональная категория в Пермском крае).

*Актуальная региональная категория* — региональная категория, установленная действующим законом субъекта (например, тот же экологический парк в Пермском крае).

*Историческая региональная категория* — региональная категория, установленная иными нормативными правовыми актами субъектов до 01.01.2014 в соответствии с ранее действовавшим законодательством и не отмененная (например, категория «рекреационный участок» в Новосибирской области, которая не названа в действующем региональном законе об ООПТ, но упоминается в официальной статистике как категория ООПТ, созданных до 01.01.2014 и сохраняющихся в прежних границах и с прежним статусом).

*Экземпляр категории* — конкретная особо охраняемая природная территория какой-либо категории (например, садово-парковый ландшафт «Есенинская аллея» в Воронежской области — экземпляр региональной категории «садово-парковый ландшафт»).

При подготовке статьи использовались все законы субъектов России, устанавливающие региональные категории, а также источники официальной статистической информации об ООПТ в регионах: государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды, перечни или кадастры особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Законодательство изучалось по состоянию на январь 2019 г., а статистика — на 1 января 2018 г. (или более новая).

Сведения о каждой категории вносились в таблицу, включающую как актуальные, так и исторические категории. Помимо названия, для каждой категории указывался субъект РФ, федеральный округ, значение (региональное или местное), определение из закона (при наличии), количество и площадь экземпляров категории, название закона и ссылка на него, даты обновления и некоторая другая информация. Одна строка таблицы соответствовала одной региональной категории. Если в нескольких регионах встречались категории с одинаковым названием (например, «охраняемый водный объект» в Забайкальском и Красноярском крае), то они вносились в таблицу как самостоятельные категории, потому что совпадение названий не обязательно означает полное сходство правовых режимов. Тем не менее потенциальное сходство таких категорий учитывалось при статистическом анализе, о чем будет сказано далее. Если в субъекте одна категория может иметь

как региональное, так и местное значение, то для удобства работы со статистикой на эту категорию заполнялись две строки (в одной указывалось региональное значение, в другой — местное), но при подсчете количества категорий эти две строки группировались в одну и категория учитывалась как одна, а не как две.

Таблица заполнялась с использованием табличных процессоров *Microsoft Excel* и *LibreOffice Calc* (свободно распространяемый аналог *Microsoft Excel*), а статистический анализ проводился с помощью программного пакета *R* (свободно распространяемый язык программирования, предназначенный в первую очередь для статистического анализа) версии 3.4 и среды разработки *R Studio* (программа, облегчающая написание кода на языке программирования *R*). В ходе статистического анализа использовались методы описательной статистики (расчет среднего значения, медианы, подсчет количества элементов, определение характеристик распределений), методы графического представления данных (гистограммы и диаграммы рассеяния), корреляционный анализ.

**Результаты статистического анализа региональных категорий.** Региональные категории имеются в 64 субъектах, в 21 субъекте их нет, т.е. примерно три четверти субъектов установили иные категории ООПТ.

Всего насчитывается 255 региональных категорий. Распределение субъектов по числу региональных категорий асимметрично, асимметрия левосторонняя (коэффициент асимметрии  $A_s = 1,77$ ). Распределение изображено на рис. 1. Можно заметить, что больше всего субъектов с двумя, тремя или четырьмя региональными категориями. Максимальное число региональных категорий наблюдается в Московской области — там их 16. Медианное число региональных категорий на один субъект — 3.

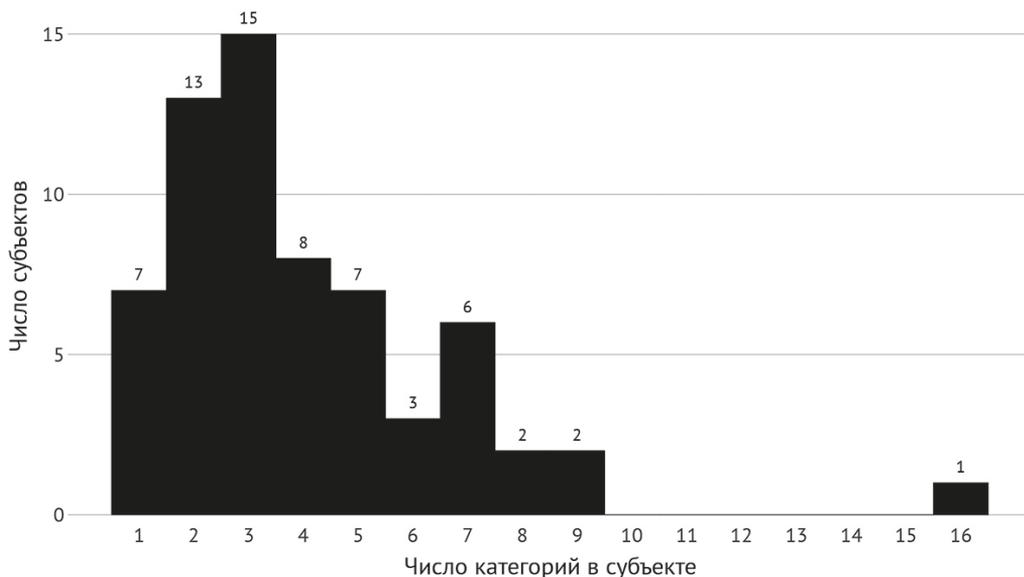


Рис. 1. Распределение субъектов России по числу региональных категорий

Из 255 региональных категорий 55 относятся только к региональному значению, 151 — только к местному, а 49 являются категориями как регионального, так и местного значения. При этом категории ООПТ местного значения имеются в 59 субъектах из тех 64, в которых вообще установлены региональные категории.

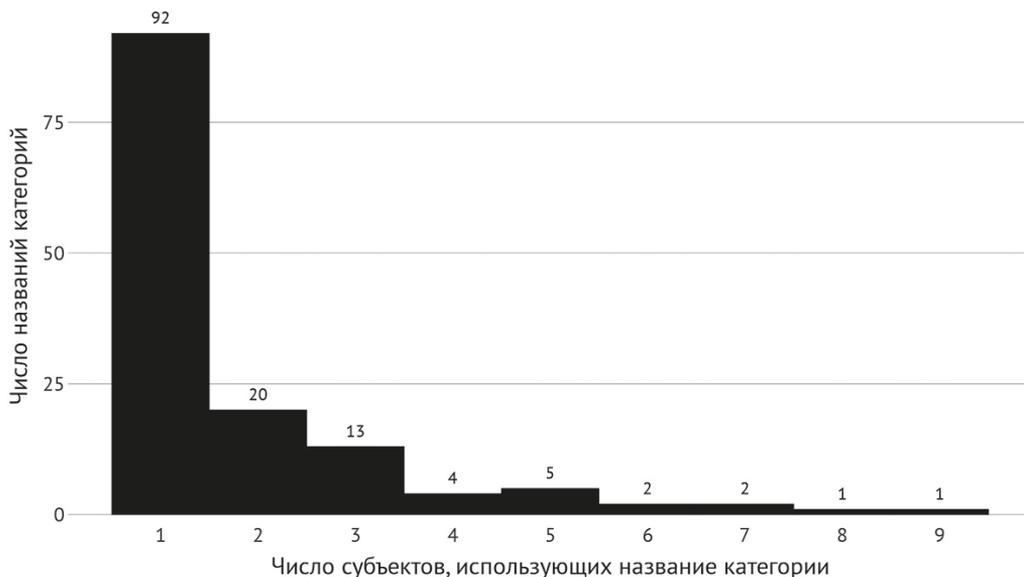


Рис. 2. Встречаемость названий категорий

Уникальных названий региональных категорий насчитывается 140. Почти две трети (92) названий региональных категорий встречаются однократно (рис. 2). Как видно, распределение частоты использования названий региональных категорий тоже характеризуется левосторонней асимметрией (коэффициент асимметрии  $A_s = 2,36$ ). Есть только одно название, которое используется сразу в 9 субъектах, а названий, которые встречаются хотя бы половине субъектов, нет.

В табл. перечислены региональные категории, названия которых используются в четырех и более субъектах. Выше отмечалось, что тождество названий не означает тождества категорий, однако может свидетельствовать о сильном сходстве категорий. Следовательно, если допустить такое упрощение, то можно сделать вывод, что подавляющее большинство региональных категорий уникальны, т. е. установлены только в одном субъекте, и лишь немногие региональные категории установлены более чем в одном субъекте.

Распределение субъектов по числу экземпляров региональных категорий, т. е. реально созданных ООПТ, относящихся к региональным категориям, также отличается сильной левосторонней асимметрией ( $A_s = 4,21$ ). На рис. 3 видно, что из 64 субъектов, установивших региональные категории, 14 не создали ни одного экземпляра таких категорий и 12 ограничились только одним экземпляром, т. е. региональная категория на практике почти не используется. В то же время субъектов с относительно большим числом экземпляров региональных категорий (10 и более) тоже немало — их 23. При этом в некоторых регионах собственные категории используются очень активно: в Республике Якутии — 156 экземпляров, в Пермском крае — 232 экземпляра. Тем не менее медианное число экземпляров категорий на субъект почти такое же, как медианное число самих категорий на субъект, и оно небольшое — 3,5.

Таблица. Наиболее распространенные названия региональных категорий

Название категории	Число субъектов, использующих название
Заповедный участок	4
Природный резерват	4
Туристско-рекреационная местность	4
Экологический парк	4
Водно-болотное угодье	5
Зеленая зона	5
Охраняемый ландшафт	5
Парк	5
Природный рекреационный комплекс	5
Природная достопримечательность	6
Природный объект	6
Охраняемый природный ландшафт	7
Природный комплекс	7
Охраняемый природный комплекс	8
Охраняемый природный объект	9

Для ответа на вопрос о взаимосвязи между количеством региональных категорий и количеством экземпляров таких категорий был применен корреляционный анализ<sup>12</sup>. Коэффициент корреляции  $r$  Спирмена между переменными «количество региональных категорий в субъекте» и «количество экземпляров региональных категорий в субъекте» следующий:  $r = 0,47$ . Такое значение коэффициента можно интерпретировать как умеренно сильную положительную взаимосвязь между тем, сколько региональных категорий субъект устанавливает в законодательстве, и тем, сколько реальных ООПТ данных категорий он создает. Визуально данная зависимость представлена на рис. 4. Наклонная линия показывает направление взаимосвязи: чем больше категорий в законе, тем больше соответствующих ООПТ в реальности. Большой разброс точек вокруг линии свидетельствует о том, что взаимосвязь не является сильной, и позволяет предположить, что существует множество факторов, влияющих как на то, сколько региональных категорий устанавливает субъект, так и на то, насколько активно он их использует. Корреляционный анализ позволяет количественно подтвердить интуитивный вывод о том, что региональные категории на бумаге и в деле — не одно и то же, хотя некоторая взаимосвязь между декларируемым и фактическим положением вещей есть.

<sup>12</sup> Корреляционный анализ — метод статистического анализа, который позволяет определить силу и направление взаимосвязи между переменными. В ходе корреляционного анализа рассчитывается коэффициент корреляции, который может быть от  $-1$  до  $1$ . Абсолютное значение коэффициента показывает силу взаимосвязи: чем ближе к единице, тем сильнее. Знак коэффициента показывает направление взаимосвязи: больше нуля — положительная, меньше нуля — отрицательная.

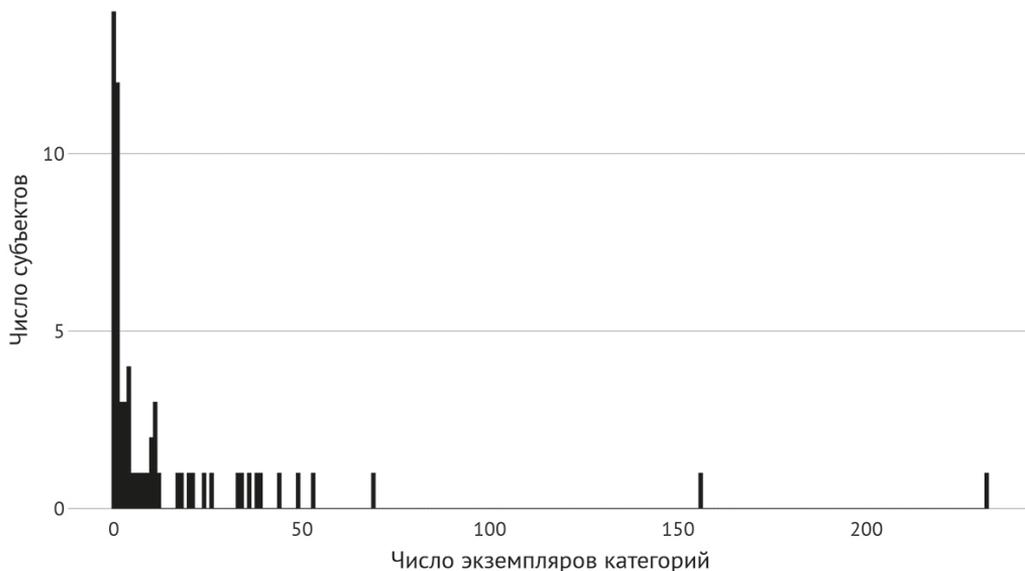
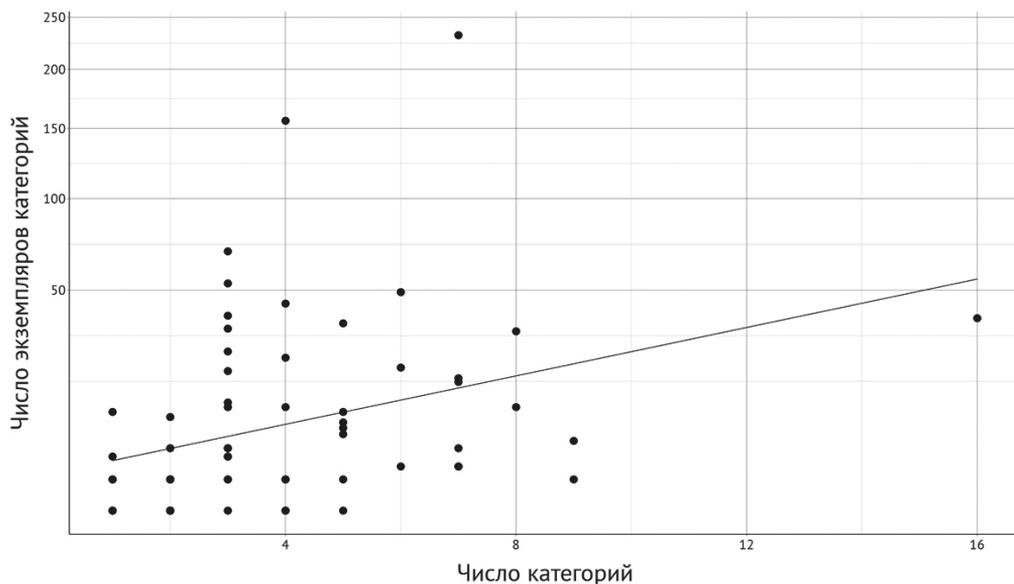


Рис. 3. Распределение субъектов России по числу экземпляров региональных категорий



Начать можно с формальных особенностей установления региональных категорий. До конца 2013 г. иные категории могли предусматриваться в актах органов исполнительной власти субъектов, в муниципальных правовых актах, а на федеральном уровне — в постановлениях Правительства России (Закон об ООПТ в редакции от 25.06.2012 № 98-ФЗ). В конце 2013 г. в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» были внесены изменения (Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты РФ»), и с 2014 г. региональные категории могут быть установлены только законами субъектов, но не иными нормативно-правовыми актами. Переходные положения закона предусматривают, что все особо охраняемые природные территории, созданные до конца 2013 г. по ранее действовавшему законодательству, сохраняются в прежних границах и с прежним статусом (ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ). Следовательно, региональные категории, установленные до конца 2013 г., также сохраняются до тех пор, пока субъект не пересмотрит собственное законодательство. Переходные положения напрямую не требуют от субъектов привести свое законодательство в соответствие с федеральным и не устанавливают срок для внесения изменений. Это обоснованное решение, поскольку в противном случае ранее созданные ООПТ могли бы исчезнуть из-за формальных несоответствий, что поставило бы под угрозу ценные природные комплексы и объекты<sup>13</sup>. Однако у этого решения есть побочный эффект: в некоторых субъектах региональные категории по-прежнему упоминаются в других нормативно-правовых актах регионального и местного уровня, помимо законов. В одном случае (Ленинградская область) сохраняется постановление Правительства области о региональных категориях<sup>14</sup>, хотя это уже не соответствует федеральному закону, а региональный закон об ООПТ отсутствует. В других случаях региональный закон об ООПТ отсутствует или не предусматривает региональных категорий, однако, судя по официальной статистике, сохраняются ООПТ, относящиеся к ранее установленным на местном уровне иным категориям ООПТ (например, Псковская, Смоленская и Тульская область). Есть и весьма парадоксальные ситуации, когда принят региональный закон с перечнем региональных категорий, однако в официальной статистике обнаруживаются как ООПТ, категории которых упомянуты в законе, так и ООПТ, категории которых в законе не упомянуты (например, в Томской, Новосибирской, Челябинской, Московской и Ярославской областях). Парадокс состоит в том, что и закон, и перечень издаются на региональном уровне и, возможно, готовятся одним и тем же ведомством. Конечно, все это следует трактовать скорее как издержки неопределенного по времени переходного периода, однако необходимо обратить внимание на ряд опасностей, которые могут возникнуть, если этот период слишком затянется и формальные расхождения не будут устранены. Во-первых, между старыми положениями об исторических категориях и актуальным законодательством могут возникнуть противоречия. Во-вторых, когда законодательство часто изменяется, а законы 1990-х гг. воспринимаются как старые, исторические категории и соответствующие им территории, не подтвержденные действующими правовыми нормами,

<sup>13</sup> В ранних редакциях соответствующего законопроекта предусматривалось, что ранее образованные ООПТ должны быть преобразованы либо ликвидированы. На преобразования давался один год. Таким переходным положением в науке была дана отрицательная оценка (Игнатъева И. А. Последние направления в развитии законодательства об особо охраняемых природных территориях // Бизнес, менеджмент и право. 2010. № 1 (21). С. 132–138).

<sup>14</sup> Речь идет о Постановлении Правительства Ленинградской области от 22.06.2007 № 151 «Об особо охраняемых природных территориях местного значения в Ленинградской области».

начинают восприниматься местным населением и органами власти как менее легитимные, что повышает риск правонарушений. Следовательно, формальные проблемы, касающиеся региональных категорий, тоже нужно решать.

Тем не менее основная часть проблем носит не формальный, а содержательный характер. Они касаются не того, кто устанавливает категории и в каких нормативно-правовых актах они закрепляются, а того, какие именно категории устанавливаются. Общий недостаток можно обозначить так: многие региональные категории сложно назвать оригинальными. Да, в большинстве случаев у них оригинальные названия, которых удалось насчитать 140, но по сути они представляют собой разновидность тех или иных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды, которые предусмотрены на федеральном уровне.

В названиях региональных категорий наиболее распространено слово «объект»: «природный объект» (Приморский край, Амурская область, Республика Хакасия, Курганская область, Удмуртская Республика, Республика Адыгея), «охраняемый объект» (Ростовская область), «охраняемый природный объект» (Хабаровский край, Кировская, Архангельская, Ленинградская, Владимирская область и еще четыре субъекта), «водный объект» (Курганская и Московская область), «охраняемый водный объект» (Забайкальский и Красноярский край) и «особо охраняемый водный объект» (Саратовская и Московская область, Ставропольский край), «особо охраняемый геологический объект» (Московская область), «охраняемый природный комплекс (объект)» (Омская область) и некоторые другие. Встречается также термин «природная достопримечательность» (Пермский край, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Крым, Краснодарский край, Волгоградская область). Общее между всеми этими вариантами одно: сходство с памятниками природы. Известно, что памятниками природы выступают «уникальные, невосполнимые, ценные... природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения» (ст. 25 Закона об ООПТ). Таким образом, все перечисленные выше разновидности «объектов» и «достопримечательностей» на самом деле являются разновидностями памятников природы. Конечно, тождество названий не есть тождество категорий, но вероятность сходства высока, что позволяет поставить вопрос об индивидуализированном анализе каждой такой категории.

Вариантов заповедников тоже немало: «государственный природный микрозаповедник» (Красноярский край), «заповедный участок» (Омская, Воронежская, Брянская область, город Москва), «природный микрозаповедник» (Московская область), «заповедное урочище» (Республика Крым), «природная заповедная территория» (Астраханская область). Судя по названиям, все эти категории отличаются от классических государственных природных заповедников разве что площадью. «Зона покоя» (Республика Якутия, Приморский край, Амурская область) — может быть, оригинальная категория, однако зонами покоя иногда называют части заповедников, на которых не допускается никакое вмешательство в природные процессы<sup>15</sup>. Схожая ситуация с заказниками: есть «микрорезерваты» (Забайкальский и Ставропольский край, Челябинская область), «природные резерваты» (Иркутская область, Республика Бурятия, Чеченская Республика) и «государственные природные резерваты» (Алтайский и Красноярский край).

Рассуждать таким же образом в отношении природных парков сложнее, потому что словосочетания с главным словом «парк» используются в природоохранном

<sup>15</sup> Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2015. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2019) (см. абз. 2 п. 5 комментария к ст. 9).

законодательстве в куда большем числе значений. Городские парки, лесопарки, дендрологические парки, природные парки и национальные парки вовсе не так похожи, как может показаться. Тем не менее можно предположить, что «этноприродный парк» (Чувашская Республика), «экологический парк» (Пермский край, Ульяновская область, город Москва) и «ландшафтный парк» (Ульяновская, Московская область) без особых сложностей заменяются обычными природными парками.

Любопытно, что некоторые из региональных категорий установлены по «совету» федерального законодателя. Раньше, до конца 2013 г., в Законе об ООПТ приводились примеры иных категорий: «территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты» (п. 2 ст. 2). Парки-памятники садово-паркового искусства как региональные категории имеются в Магаданской, Калужской и Липецкой областях, Республике Крым и городе Севастополе, охраняемые береговые линии — в Магаданской и Астраханской областях, охраняемые речные системы — в Астраханской области, охраняемые природные ландшафты — в 7 субъектах (а если с вариантами «природный ландшафт» и «особо охраняемый природный ландшафт», то в 13), биологические станции — в Алтайском, Красноярском крае и Астраханской области; о микрорезерватах говорилось выше. Если смотреть еще более раннюю редакцию, действовавшую до конца 2006 г. (п. 2 ст. 2 Закона об ООПТ в ред. от 09.05.2005 № 45-ФЗ), в которой помимо указанных примеров упоминались также «зеленые зоны, городские леса, городские парки», то число субъектов, взявших пример с федерального законодателя, станет еще больше: такие категории (с незначительными вариациями) имеются в 14 субъектах.

Впрочем, в случае с городскими лесами и зелеными зонами сложно сказать, откуда идет заимствование: из старой редакции Закона об ООПТ или из действующего Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ. Заимствования из природоресурсных федеральных законов — вторая подгруппа содержательных проблем. Судя по названиям, основной источник заимствований — Лесной кодекс: региональными категориями становятся разновидности защитных лесов и особо защитных участков лесов. Примеры — уже указанные категории «зеленая зона», «городской лес» и «городской парк», а также категории «запретная полоса леса, расположенная вдоль водного объекта» (Алтайский край), «лесной генетический резерват» (Чувашская Республика), «лесопарк» (Кемеровская, Липецкая и Ульяновская область), «лесопарковая зона населенного пункта» (Забайкальский край). Иногда дублируется Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ: это категории «водоохранная зона» (Алтайский и Красноярский край, город Москва) и «прибрежная защитная полоса» (Алтайский край). Категории «рекреационно-оздоровительный природный комплекс» (Камчатский край) и «курорт» (Челябинская область) наводят на мысль о Федеральном законе от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и предусмотренных им видах особо охраняемых территорий, хотя до конца 2013 г. лечебно-оздоровительные местности и курорты на федеральном уровне относились к категориям ООПТ. Региональная категория «зоологический парк» (Республика Крым) представляет собой разновидность зоологических коллекций, статус которых определяется Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». Здесь, Впрочем, могут быть исторические причины<sup>16</sup>, поскольку, согласно

<sup>16</sup> Предположение об исторических причинах сделано по аналогии с парками-памятниками садово-паркового искусства, которые также есть в Республике Крым и неопределенность правового режима которых связывается с ранее действовавшим законодательством. См. об этом: Пасечник О. С., Розумович И. Н., Рышкова Л. В. Правовой режим особо охраняемых природных террито-

Закону Украины от 16.06.1992 № 2456-XII в ред. Закона от 19.04.2018 № 2362-VIII «О природно-заповедном фонде Украины»<sup>17</sup>, зоологические парки входят в природно-заповедный фонд наряду с ботаническими садами, дендрологическими парками и памятниками природы.

Многие региональные категории ООПТ имеют мало общего с природой — они являются природно-антропогенными объектами, статус которых определяется в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>18</sup>. Как говорится в этом законе, произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары) — это ансамбли, а ансамбли — вид объектов культурного наследия. В субъектах РФ есть множество категорий, которые можно отнести к таким объектам: «парк» (Архангельская, Вологодская, Московская, Ярославская, Астраханская область), «парковая зона» (Хабаровский край, Архангельская область), «памятник садово-паркового искусства» (Магаданская, Калужская и Липецкая область) и «парк-памятник садово-паркового искусства» (Республика Крым, город Севастополь), «охраняемая садово-парковая территория» (Омская и Тверская область), «парк-выставка» (Свердловская область), «природный культурно-мемориальный парк» (Пермский край), «городской (поселковый) парк культуры и отдыха» (Калининградская область), «парк культуры и отдыха Ивановской области», «садово-парковый ландшафт» (Воронежская область), «природно-исторический парк» (Ульяновская область, город Москва) и другие.

Таким образом, множество региональных категорий можно подвести под какой-либо предусмотренный федеральным законодательством вариант территориальной охраны: федеральную категорию ООПТ, разновидность лесов, зону с особыми условиями использования территории, памятник истории и культуры. Следующий вопрос: почему это является правовой проблемой?

Во-первых, имеются признаки выхода за пределы компетенции субъекта. Закон об ООПТ разрешает устанавливать «иные... категории». Если же законом субъекта предусматривается категория, по сути не отличающаяся от федеральной, то это не «иная» категория, а регулирование правового режима федеральной категории. Однако закон не дает субъектам полномочий по регулированию правового режима федеральных категорий. Когда за основу берутся не федеральные категории, а иные охраняемые территории, проблема компетенции остается. Правовой статус водоохранных зон, прибрежных защитных полос, защитных лесов, особо защитных участков лесов, памятников истории и культуры определен соответствующими федеральными законами. Хотя природоохранное законодательство и законодательство об объектах культурного наследия находится в совместном ведении России и ее субъектов, полномочия субъектов в этих сферах определены в федеральных законах и региональное законодательство «может развиваться лишь в пределах, установленных федеральным законодательством»<sup>19</sup>. Если субъ-

---

рий Республики Крым: перспективы совершенствования // Научный вестник Крыма. 2016. № 5 (5). С. 1–11.

<sup>17</sup> Официальный текст закона (на украинском языке) доступен на сайте «Законодательство Украины». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2456-12> (дата обращения: 13.02.2019). Зоологические парки упоминаются в абз. 3 ст. 3.

<sup>18</sup> Е. Ю. Изъюров и Л. Я. Огородова также сомневаются в целесообразности отнесения таких объектов к особо охраняемым природным территориям (*Изъюров Е. Ю., Огородова Л. Я.* Правовые вопросы создания и развития особо охраняемых природных территорий местного значения // Экологическое право. 2015. № 6. С. 22–27).

<sup>19</sup> См. об этом: *Васильева М. И.* Закон субъекта Российской Федерации «Об охране окружающей среды»: опыт правового моделирования // Законодательство и экономика. 2005. № 11. С. 75–88.

екты РФ объявляют перечисленные выше территории особо охраняемыми, то они, по сути, вводят дополнительные ограничения деятельности на них. Однако такого полномочия у субъектов нет. Получается, что субъекты выходят за пределы своей компетенции. Если же дополнительные ограничения не вводятся, то непонятно, зачем нужен статус региональной категории ООПТ.

Во-вторых, могут возникнуть вопросы, связанные с ограничением прав. С точки зрения концепции прав человека особо охраняемые природные территории можно рассматривать двояко: они одновременно и элемент механизма реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, и ограничение свободы передвижения, свободы предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, права собственности, в том числе на землю и природные ресурсы<sup>20</sup>. Известно, что любое ограничение прав человека может предусматриваться только федеральным законом. Если субъект устанавливает региональные категории ООПТ, то он тем самым вводит ограничения прав человека, не предусмотренные федеральным законом. Достаточно ли одного упоминания в федеральном законе о возможности установления «иных категорий», т. е. ограничения прав, для почти неограниченных дискреционных полномочий субъектов по определению вида, порядка и пределов таких ограничений? Существующая практика установления региональных категорий отвечает на этот вопрос утвердительно (да, субъекты вправе так делать, и это не оспаривается), но вопрос остается.

В России категории ООПТ жестко связаны с их значением, т. е. с уровнем власти. Государственные природные заповедники могут быть только федеральными, природные парки — только региональными, а памятники природы — как федерального, так и регионального значения. Не исключено, что дело в объеме ограничений прав. Если заповедники и национальные парки предусматривают много ограничений на большой территории, то их создание отнесено к полномочиям федеральных органов власти. Заказники и памятники природы, природные парки, дендрологические парки и ботанические сады, предполагающие менее жесткие ограничения или меньшую территорию их действия, могут создаваться региональными органами власти. Наиболее важные положения, касающиеся порядка создания особо охраняемых природных территорий соответствующих категорий, режимных ограничений и мер их осуществления все равно закреплены в федеральном законе. При такой логике ограничения в региональных категориях должны быть меньше, чем в любой из федеральных категорий<sup>21</sup>. На деле это не так: среди региональных категорий много аналогов памятников природы и заказников, есть даже аналоги заповедников, причем их правовое регулирование фактически выведено из сферы действия федерального закона.

В правотворчестве региональных властей наблюдаются признаки обхода закона. Если заповедники по закону имеют только федеральное значение, то создание аналогичной им региональной категории представляет собой обход за-

<sup>20</sup> См. об этом: *Крусс В. И., Вихрова В. А.* Указ. соч.; *Уклова Е. В.* Федеральное и региональное законодательство об ограничениях прав граждан на землю // *Российский юридический журнал.* 2009. № 4. С. 131–137.

<sup>21</sup> Авторы одного из комментариев к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» приводят определение Верховного суда РФ: «В ч. 1 установлены основные природные комплексы, т. е. наиболее масштабные», «федеральный законодатель предоставил право устанавливать иные категории ООПТ, которые по своему статусу не сопоставимы с теми, которые установлены в ч. 1 статьи» (это определение 2002 г., поэтому номера частей отличаются от нынешних) (цит. по: *Антонова С. Л., Белозеров А. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2019).

прета. Если памятники природы могут быть федеральными или региональными, то установление на региональном уровне «иной» категории «природный объект» — по сути, того же памятника природы, только с другим названием — и отнесение ее к особо охраняемым природным территориям местного значения представляет собой обход закона.

Некоторые проблемы касаются только тех ситуаций, когда в число региональных категорий включаются охраняемые территории, предусмотренные природоресурсным законодательством и законодательством об охране объектов культурного наследия.

Придание статуса ООПТ иным охраняемым территориям может приводить к нарушению принципа равенства. Нарушение режима ООПТ — отдельное административное правонарушение, а совершение некоторых экологических преступлений на ООПТ — квалифицирующий признак. Если в одном субъекте России территория считается особо охраняемой, а в другом аналогичная по природным свойствам территория не относится к особо охраняемым, то за одинаковые действия наступают разные правовые последствия. Незаконное рыболовство в водоохранной зоне, признанной ООПТ, само по себе является преступлением, а незаконное рыболовство в такой же водоохранной зоне, не считающейся ООПТ, без дополнительных квалифицирующих признаков будет административным правонарушением<sup>22</sup>.

Установление статуса ООПТ в дополнение к общему статусу, предусмотренному федеральным законодательством, приводит к наложению природоохранных режимов<sup>23</sup>. Такое наложение порождает противоречия в правовом регулировании и конкуренцию между органами власти. Если объявить зеленые зоны особо охраняемыми природными территориями, то в отношении всех зеленых зон в субъекте будут действовать два блока норм права (один из законодательства об ООПТ, другой — из лесного законодательства), а управление будет осуществляться одновременно двумя органами власти (один в сфере ООПТ, другой — в сфере использования и охраны лесов). Из-за этого увеличиваются затраты ресурсов: дважды проводится кадастровый учет, дважды принимаются правовые акты, дважды осуществляется контроль, дважды проводятся природоохранные мероприятия. Кроме того, каждый орган действует в рамках своей специализации и не учитывает особенности смежных направлений деятельности: орган в лесной сфере недостаточно хорошо понимает, как работать с ООПТ, а орган в сфере таких территорий плохо справляется с управлением «обычными» лесами<sup>24</sup>.

Таким образом, содержательные проблемы региональных категорий могут приводить к различным неблагоприятным последствиям. Чтобы решать проблемы, нужно попытаться понять их причины.

---

<sup>22</sup> О проблеме квалификации правонарушений в связи с исключением лечебно-оздоровительных местностей и курортов из числа категорий особо охраняемых природных территорий упоминает (правда, без пояснений) И. А. Игнатьева в указанной выше статье.

<sup>23</sup> А. В. Кузнецова отмечает: если в границы ООПТ включены объекты «с особым функциональным назначением (зоны отдыха, парки культуры и отдыха, учебные объекты и др.)», то возникает «двойной правовой режим: режим особо охраняемой природной территории и режим, устанавливаемый законодательством об охране памятников истории и культуры» (Кузнецова А. В. Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий города Москвы // Экологическое право. 2008. № 4. С. 20).

<sup>24</sup> Подробнее о том, что происходило из-за юридического объединения «озелененных» (рекреационно-парковых) и «природных» (ООПТ) территорий в Москве, почему органы по ООПТ плохо справлялись с содержанием озелененных территорий, а органы по благоустройству не учитывали особенности ООПТ, см.: Беднова О. В. Леса московских ООПТ: рекреация или охрана природы // Лесной вестник. 2008. № 1. С. 41–48.

**Причины проблем.** Фундаментальная причина правовых проблем региональных категорий заключается в размытости понятия «особо охраняемая природная территория»<sup>25</sup>. Легальное определение ООПТ заимствовано из работ ученых-экологов, опирается на естественно-научный понятийный аппарат и для юристов малопонятно<sup>26</sup>. Судья без помощи эксперта вряд ли сможет понять, имеет ли территория «особое природоохранное, научное, эстетическое, историко-культурное, рекреационное и оздоровительное значение» и какие меры нужны для «особой» охраны. Если исходить из легальных определений, то между «особо охраняемыми природными территориями» и другими «особо охраняемыми территориями» мало отличий<sup>27</sup>. Если выводить определение последних из определения «земель особо охраняемых территорий и объектов», то различие одно: особо охраняемые территории могут иметь «иное ценное значение», а у особо охраняемых природных территорий перечень вариантов ценности закрытый<sup>28</sup>. Различительная сила этого признака невелика, потому что набор из «природоохранного, научного, историко-культурного, оздоровительного, эстетического и рекреационного» значения позволяет охватить и многие территории, формально не относящиеся к особо охраняемым природным (например, лечебно-оздоровительные местности вполне соответствуют критерию «оздоровительного значения»), а формулировка «иное ценное значение» настолько широка, что под нее подходят вообще любые территории («иное ценное значение» может быть и экономическим, и политическим, и социальным). Российское понятие «особо охраняемая природная территория» отличается от международных понятий «охраняемая территория» и «охраняемый район»<sup>29</sup>, что также усложняет решение вопроса о том, какие именно территории признавать особо охраняемыми. В целом подход к определению понятия «особо охраняемая природная территория» может быть узким или широким<sup>30</sup> (с промежуточными вариантами), и в России разные органы законодательной власти придерживаются разных подходов. На региональном уровне часто наблюдаются необоснованно широкие перечни региональных категорий, куда попадают самые разные охраняемые территории. На федеральном уровне тенденция противоположная: из числа категорий были исключены территории традиционного природопользования, лечебно-оздоровительные местности и курорты, что также оценивается как неоднозначное решение<sup>31</sup>. В основе этих рас-

<sup>25</sup> О проблемах указанного понятия говорится, например, в: *Выходцева С. А.* К проблеме определения понятия особо охраняемых природных территорий // Вестник ДВУИ МВД России. 2010. № 2 (19). С. 97–101; *Князева С. В.* Правовой режим использования особо охраняемых природных территорий в субъектах Федерации (на примере Саратовской области) // Lex Russica. 2007. № 6. С. 1212–1215.

<sup>26</sup> Можно сравнить легальное определение особо охраняемых природных территорий и определение природных особо охраняемых территорий из работы: *Реймерс Н. Ф., Штильмарк Ф. Р.* Особо охраняемые природные территории. М., 1978. С. 18–19. — Обнаружится немало общего, хотя различия в конкретных формулировках, конечно, есть.

<sup>27</sup> Об этом, в частности, пишет В. А. Евсегнеев, анализируя понятие «особо ценные земли» (*Евсегнеев В. А.* Понятие «особо ценных земель» по Земельному кодексу РФ // Экологическое право. 2004. № 1. С. 17–19).

<sup>28</sup> Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик (см. абз. 5 п. 3.1 комментария к ст. 2).

<sup>29</sup> См. об этом: *Шестаков А. С.* Программа работы по охраняемым природным территориям Конвенции о биологическом разнообразии. Комментарии для практического применения в регионах России. М., 2009. С. 7.

<sup>30</sup> См. об этом: *Dudley N.* (ed.). Guidelines for applying protected area management categories. Gland, Switzerland, 2008. P. x.

<sup>31</sup> См. об этом: *Хмелева Е. Н.* Правовое регулирование особо охраняемых природных территорий: проблемы, их решения и вопросы без ответов // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 1 (27). С. 16–23; *Навасардова Э. С., Колесникова К. В.* О пороках экологического за-

хождений лежит отсутствие общего подхода к трактовке понятия «особо охраняемая природная территория».

Второй по важности причиной можно считать недостатки системы федеральных категорий, в первую очередь жесткую связь между категориями и значением ООПТ. Выше об этом говорилось в контексте ограничения прав, но у вопроса есть другая сторона. Для обеспечения благополучной экологической обстановки нужна возможность создавать ООПТ самых разных категорий, в том числе с абсолютным режимом, такие как заповедники. Однако создавать заповедники на региональном уровне невозможно. В таком случае единственный приемлемый вариант — установить региональную категорию, аналогичную заповеднику, и создавать ООПТ такой категории, тем самым обойдя несправедливый и необоснованный запрет. Еще более сложная ситуация у местных органов власти. Закон об ООПТ не предусматривает ни одной категории ООПТ местного значения. Особо охраняемые природные территории местного значения могут быть только тех категорий, которые установлены законами субъектов. Из этого следуют два вывода. Во-первых, если в субъекте нет региональных категорий местного значения, то местные власти не могут создавать ООПТ местного значения<sup>32</sup>; такая ситуация складывается в 26 субъектах. Во-вторых, с учетом того, что на местном уровне есть нужда и в природных парках, и в памятниках природы, и в заказниках, но по федеральному закону органы местного самоуправления не могут создавать такие ООПТ, региональные власти устанавливают аналогичные «экологические парки», «охраняемые природные объекты» и «микрозаказники» местного значения и тем самым сравнительно правомерным образом дают местному населению реальную возможность по эффективной территориальной охране окружающей среды. С этой точки зрения «копирование» категорий — уже не обход закона, а способ гибко устранить чрезмерную жесткость федерального законодательства, не соответствующего актуальным потребностям<sup>33</sup>.

Можно предположить, что есть третья причина, связанная с фактической стороной российского федерализма. Региональные власти контролируются федеральным центром почти во всех сферах деятельности, отчитываются по многим показателям. Показатели охраны окружающей среды и ООПТ — одни из отчетных показателей. Понятно, что подсчитывать региональные категории, установленные в законе, и представлять это число как результат усилий по охране природы — весьма сомнительная идея. Тем не менее в условиях существенного давления будет безопаснее, если несколько категорий в законодательстве предусмотрено — тогда по этому вопросу точно не будет претензий. При чрезмерном контроле любое право начинает отчасти восприниматься как обязанность, и право на региональные категории — не исключение. Затраты на то, чтобы написать в законе о нескольких «иных» категориях, невелики, поэтому даже если региональные категории не нужны, проще выполнить подразумеваемую обязанность. Создаются или нет ООПТ, относящиеся к иным категориям, — это другой показатель и, может

---

конодательства, питающих коррупцию // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. № 1. С. 185–193.

<sup>32</sup> На то, что органы местного самоуправления фактически лишились права создавать ООПТ местного значения, если нет закона субъекта, обращается внимание, в частности, в одном из комментариев к Федеральному закону от 28.12.2013 № 406-ФЗ: *Бриних В. А.* Комментарий к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 1 (27). С. 26.

<sup>33</sup> Система категорий и типов управления охраняемых территорий, разработанная Международным союзом охраны природы, предполагает, что любая категория может относиться к любому типу управления, т. е. подход прямо противоположен российскому (*Dudley N.* (ed.). *Op. cit.* P. 10).

быть, сфера ведения другого органа власти. С таким предположением хорошо согласуется обилие субъектов, в которых есть региональные категории, но нет экземпляров этих категорий. Отмеченное в результатах статистического анализа многообразие уникальных названий региональных категорий тоже отчасти объясняется гипотезой «категорий на всякий случай»: если нужно просто написать закон, не продумывая детально его реализацию, то можно проявить некоторую изобретательность.

Вероятно, есть четвертая причина: неэффективность федеральных норм. Если охрана водных объектов, защитных лесов, памятников истории и культуры и других ценных территорий не обеспечивается, а требования федерального законодательства недостаточны, противоречивы и нестабильны, то удобным вариантом с точки зрения региональных и местных властей, желающих обеспечить эффективную охрану таких территорий, будет придание им дополнительного статуса ООПТ. В этом смысле дублирующий правовой режим представляется уже не избыточным, а необходимым для исправления изъянов федерального регулирования<sup>34</sup>.

**Общие подходы к решению проблем.** Простой способ — отменить региональные категории, особенно в свете приведенной статистики их (не)использования и рассуждений о заимствованиях, избыточном дублировании, ограничениях прав и обходе закона. Однако это неправильный путь. Во-первых, наряду с большим количеством субъектов, не устанавливающих и не использующих региональные категории, есть немалое количество субъектов, для которых право устанавливать иные категории ООПТ и возможность реально создавать соответствующие особо охраняемые природные территории — не пустая декларация. Длинный правый «хвост» (склон) на рис. 3 это подтверждает. Во-вторых, представленное исследование носит обзорный характер. Как неоднократно отмечалось, сходство названий не означает автоматически сходство категорий, поэтому для официальных решений нужно более пристальное изучение каждой категории. Однако дело даже не в этом, а в том, что отменять — значит решать последствия, а не причины проблем. Механическая отмена региональных категорий без устранения причин проблем будет лишь очередным сужением круга полномочий региональных и местных органов власти, приведет к скрытому недовольству, не позволит улучшить охрану окружающей среды и исправить базовые недостатки законодательства.

В качестве общего подхода к решению проблем можно предложить путь научно обоснованного индивидуализированного диалога. С проблемами региональных категорий необходимо работать не как с ошибками нижестоящих властей, а как с сигналами о трудностях и запросами на изменения. Есть проблемы — значит есть потребность в решениях.

Рассмотрев причины проблем, можно сформулировать три неявные потребности, которые скрываются за картиной региональных категорий и их реализации: 1) в понятном и практически применимом определении ООПТ, в выборе общего подхода к пониманию таких территорий и разработке системы понятий, касающихся территориальной охраны окружающей среды<sup>35</sup>; 2) в совершенствовании

---

<sup>34</sup> Л. П. Дехтерева рассматривает принятие четырех законов Москвы «как следствие необходимости восполнить пробелы федерального законодательства по вопросу сохранения и развития природных комплексов на территориях городов» (Дехтерева Л. П. Проблемы сохранения и развития городских природных территорий в природоохранном законодательстве // Лесной вестник. 2003. № 4. С. 30).

<sup>35</sup> А. П. Анисимов пишет о территориях с обычным, «положительным» и «отрицательным» особым эколого-правовым статусом, а также о ряде «промежуточных разновидностей» и замечает, что «данная проблема не получила в эколого-правовой науке надлежащего исследования» (Ани-

системы категорий ООПТ, в первую очередь в отказе от жесткой связи между категорией и значением; 3) в более экологизированном природоресурсном законодательстве и законодательстве об объектах культурного наследия.

На эти три запроса должен быть сформулирован научно обоснованный ответ, что подразумевает проведение развернутых междисциплинарных исследований с участием большого количества специалистов.

По результатам исследований нужно внести изменения в федеральное законодательство. Совершенствование определения ООПТ и разработка общей системы правовых форм территориальной охраны окружающей среды выходит за рамки данной работы, однако это важная задача, которую нужно решать в том числе с учетом собранной и представленной здесь фактической информации о региональных категориях. За основу обновленного легального определения можно взять определение охраняемой территории Международного союза охраны природы. Вряд ли получится сходу разорвать связь категорий и их значения, поскольку это затрагивает компетенцию органов власти разного уровня и нарушает саму систему категорий. Однако в качестве относительно безболезненного первого шага можно разрешить создание памятников природы местного значения: благодаря этому исчезнет необходимость в различных «природных достопримечательностях» и «(особо) охраняемых (природных, водных, геологических) объектах»<sup>36</sup>. В то же время возвращать муниципальным образованиям право самостоятельно устанавливать иные категории ООПТ, пожалуй, не следует — для начала нужно разобраться с многообразием региональных категорий. Что касается экологизации природоресурсного законодательства и законодательства об объектах культурного наследия, то это тоже очень широкая тема, выходящая за рамки данной работы.

Вполне вероятно, что после улучшения федерального законодательства часть проблем региональных категорий решится сама собой. Субъекты по своей инициативе пересмотрят перечни региональных категорий и уберут из них дублирующие, избыточные и не относящиеся к ООПТ, поскольку на федеральном уровне уже будет предусмотрена такая система мер территориальной охраны окружающей среды, которая удовлетворит их потребности.

В отношении оставшихся региональных категорий необходимо проводить переговоры с органами власти субъектов и органами местного самоуправления. Вопрос о сохранении региональных категорий должен решаться индивидуализированно, т. е. отдельно для каждой категории в отдельно взятом субъекте. Выше неоднократно подчеркивалось, что сходство названий не означает одинакового регулирования категорий на федеральном и региональном уровне. Чтобы сделать вывод о сходстве или различии категорий, нужно выяснять, совпадают ли цели, задачи и меры особой охраны, и только если сходство будет доказано, можно объединять категории. Нужно также смотреть, сколько особо охраняемых природных территорий, относящихся к данной региональной категории, создано на территории субъекта, какие природные комплексы и объекты объявлены такими территориями и не повлечет ли изменение категории существенных затрат. При этом необходимо помнить, что приоритетом в любом случае должна быть охрана окружающей среды.

---

*Симов А. П.* «Полуохраняемые природные территории» в экологическом праве России и стран СНГ: дискуссионные вопросы // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2018. № 1 (42). С. 160).

<sup>36</sup> Аналогичное предложение содержится в аналитическом обзоре Всемирного фонда дикой природы (Проблемы законодательства об особо охраняемых природных территориях... С. 55).

**Заключение.** На начало 2019 г. в России насчитывается 255 региональных категорий особо охраняемых природных территорий. Такие категории есть в 64 субъектах Федерации, в 21 субъекте их нет. Субъекты различаются по количеству региональных категорий, однако чаще всего их не более 5, медианное количество — 3. Категории ООПТ местного значения установлены в 59 субъектах Федерации, что дает органам местного самоуправления право создавать свои ООПТ. В 26 субъектах такие категории отсутствуют.

Субъекты различаются по степени использования установленных ими региональных категорий. В половине случаев в регионе создается не более трех ООПТ, относящихся к региональным категориям. В остальных случаях число таких ООПТ больше, хотя и редко превышает 50. Зависимость между количеством категорий в законе и количеством ООПТ этих категорий, созданных на территории субъекта, имеется, но она несильная.

После 2013 г., когда появилась норма об установлении региональных категорий исключительно законами субъектов, в регионах возникли и в ряде случаев сохраняются формальные проблемы, касающиеся официального закрепления таких категорий.

Значительная часть региональных категорий представляет собой копию категорий, предусмотренных на федеральном уровне, или свидетельствует о попытке распространить правовой режим ООПТ на иные охраняемые территории, предусмотренные федеральным природоресурсным законодательством и законодательством о памятниках истории и культуры. Такая ситуация сомнительна с юридической точки зрения и способна вызвать практические проблемы, однако она имеет причины. Решение проблем региональных категорий возможно в первую очередь путем устранения причин этих проблем. Для устранения причин необходимо создание на федеральном уровне научно обоснованной, удобной и настраиваемой системы видов охраняемых территорий, которую могли бы использовать с учетом местных особенностей и без каких-либо необоснованных ограничений как субъекты России, так и муниципальные образования, а также совершенствование иного природоохранного законодательства. Оставшиеся проблемы необходимо решать путем равноправного диалога в отношении каждой региональной категории с участием федеральных, региональных и местных органов власти, экспертов и любых других заинтересованных лиц.

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2019 г.;  
рекомендована в печать 16 сентября 2019 г.

## Category of especially protected natural areas established by constituent entities of Russia: statistical and legal analysis

*Pavel O. Syomin*

**For citation:** Syomin, Pavel O. 2019. Category of especially protected natural areas established by constituent entities of Russia: statistical and legal analysis. *Pravovedenie* 62 (4): 714–734. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.408> (In Russian)

Constituent entities of the Russian Federation have the right to establish their own protected area categories (i.e. regional categories) that are not mentioned in the Federal Law On Protected Areas. The objectives of this study are to determine the number of regional categories, to list and group their names, to understand their distribution across the constituent entities of the federation, to find out how they are used, and to reveal legal problems. The research is based on the legislation as of January 2019 and on official statistical information as of January

2018 or later. The full list of regional categories was prepared. There are 85 constituent entities in Russia, and there are 255 categories in 64 of them. There are 140 unique categories, and 92 categories were mentioned in the legislation of only one constituent entity, and none of the categories were mentioned at least in half of the regions. Categories of protected areas of local importance exist in 59 regions. Moderate positive correlation between the number of categories and the number of real protected areas is observed. The most important legal problems are the copying of categories from Federal Law On Protected Areas and confusion between legal regime of protected areas and the legal regime of other areas that have some value for conservation e.g. water protection zones, protective forests and especially protective forest plots, medical rehabilitation localities and resorts, historical and cultural monuments. It is doubtful whether this legislation complies with the protection of human rights and principle of equality as well as with the division of power between the Russian Federation and its constituent entities. Legal problems of regional categories are caused by uncertainty in the definition of protected areas and excessive rigidity of protected area categories system established by the federal law. The preferred way to solve the problems is not the cancellation of regional categories, but thorough long-term work based on principles of scientific justification, individualization, and dialog.

*Keywords:* environmental protection, protected areas, protected area categories, legislation of constituent entities of Russia, federalism, division of powers, legal statistics, empirical legal studies.

## References

- Anisimov, Aleksei P. 2018. "Semi-protected natural areas" in the environmental law of Russia and CIS countries: discussion questions. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa* 1 (42): 159–163. (In Russian)
- Antonova, Svetlana L., Belozеров, Andrei N. 2011. *Comments to the Federal Law 33-FZ, dated 14 Mar. 1995, On especially protected natural areas*. Moscow, ConsultantPlus. (In Russian)
- Bednova, Ol'ga V. 2008. Forests of Moscow especially protected natural areas: recreation or environmental protection. *Lesnoi vestnik* 1: 41–48. (In Russian)
- Beliaeva, Elena, and Panaseikina, Veronika. 2016. The regional mechanism of management of especially protected natural territories. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)* 8: 29–32. (In Russian)
- Brinikh, Valery A. 2014. Commentary to Federal Law "Amending the Federal Law 'On specially protected natural areas' and some legislative acts of the Russian Federation" dated 28 December 2013 No 406-FZ. *Astrakhanskii vestnik ekologicheskogo obrazovaniia* 1 (27): 23–31. (In Russian)
- Dekhtereva, Liana P. 2003. Problems of conservation and development of urban natural areas in nature conservation legislation. *Lesnoi vestnik* 4: 21–31. (In Russian)
- Dubovik, Ol'ga L. (ed.). 2015. *Comments to the Federal Law 33-FZ, dated 14 Mar. 1995, On especially protected natural areas*. Moscow, ConsultantPlus. (In Russian)
- Dudley, Nigel (ed.). 2008. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland, IUCN.
- Evsegneev, Vladimir A. 2004. The concept of especially valuable lands according to the Land Code of the Russian Federation. *Ekologicheskoe pravo* 1: 17–19. (In Russian)
- Galsanova, Aiagma B. 2016. Other especially protected natural areas categories according to the legislation of constituent entities of the Russian Federation. *Intellektual'nyi i nauchnyi potentsial XXI veka: sb. st. mezhdunar. nauch.-praktich. konf.*, vol. 5. Ufa, AETERNA Publ.: 86–89. (In Russian)
- Golodova, Olga A. 2018. Development of the management system of specially protected natural areas of the region. *Nauchnyi al'manakh* 4-1 (42): 36–39. (In Russian)
- Gripp, El'vina Kh., Iakhina, Iuliia Kh. 2017. Problematic aspects of legal regulation of status of especially protected natural areas of regional importance. *Aktual'nye problemy gosudarstva i obshchestva v oblasti obespecheniia prav i svobod cheloveka i grazhdanina* 1-1: 74–80. (In Russian)
- Ignat'eva, Inna A. 2010. The latest directions of development of legislation on especially protected natural areas. *Biznes, menedzhment i pravo* 1 (21): 132–138. (In Russian)

- Ivanov, Andrei N., Chizhova, Vera P. 2019. *Protected natural areas*. Moscow, Urait Publ. (In Russian)
- Izyurov, Evgenii Yu., Oгородovaya, Liudmila Ya. 2015. Legal issues of establishing and developing specially protected natural areas of local significance. *Ekologicheskoe pravo* 6: 22–27. (In Russian)
- Khmeleva, Ekaterina N. (ed.). 2009. *Problems of especially protected natural areas legislation and recommendations for its enhancement (analytical review of legislation and the draft new edition of Federal law on especially protected natural areas)*. Moscow, WWF Publ. (In Russian)
- Khmeleva, Ekaterina N. 2014. Legal regulation of especially protected natural territories: problems, solutions, and questions without answers. *Astrakhanskii vestnik ekologicheskogo obrazovaniia* 1 (27): 16–23. (In Russian)
- Kniazeva, S. V. 2007. Legal regime of use of especially protected natural areas in constituent entities of the Federation (the case of Saratov region). *Lex Russica* 6: 1212–1215. (In Russian)
- Kruglov, Viktor V. 2010. On the problems of legal regulation of environmental protection and rational use of natural resources in the region. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka* 5: 15–22. (In Russian)
- Kruss, Vladimir I., Vikhrova, Viktoriia A. 2017. Federative aspects of constitutionalization of legal regimes of especially protected natural areas in the Russian Federation (the case of Tverskoy region). *Aktual'nye problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo sudoproizvodstva* 12: 196–203. (In Russian)
- Kuznetsova, Anastasiia V. 2008. Distinctive features of legal regime of especially protected natural areas in Moscow city. *Ekologicheskoe pravo* 4: 18–22. (In Russian)
- Navasardova, Eleonora S., Kolesnikova, Kira V. 2016. On the flaws in environmental legislation that feed corruption. *Kriminologicheskii zhurnal baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava* 1: 185–193. (In Russian)
- Pasechnyk, Olga S., Rozumovych, Irina N., and Rishkova, Liudmila V. 2016. Legal regime of especially protected natural areas in Crimea: prospects of enhancement. *Nauchnyi vestnik Kryma* 5 (5): 1–11. (In Russian)
- Reimers, Nikolai F., Shtil'mark, Feliks R. 1978. *Especially protected natural areas*. Moscow, Mysl' Publ. (In Russian)
- Shestakov, Aleksandr S. 2009. *Programm of work on protected natural areas under the Convention on Biodiversity. Comments for the practical application in the regions of Russia*. Moscow, WWF Publ. (In Russian)
- Ukhlova, Elena V. 2009. Federal and regional legislation on restrictions of human rights to land. *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 4: 131–137. (In Russian)
- Vasil'eva, Mariia I. 2005. Law of the constituent entity of the Russian Federation “On Environmental Protection”: the attempt of legal modeling. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* 11: 75–88. (In Russian)
- Vykhodtseva, Svetlana A. 2010. To the problem of especially protected natural areas definition. *Vestnik DVIul MVD Rossii* 2 (19): 97–101. (In Russian)

Received: February 15, 2019  
Accepted: September 16, 2019

---

*Pavel O. Syomin* — master student, Ural State Law University, 21, Komsomolskaya ul., Ekaterinburg, 620066, Russian Federation; pas.ntg@googlemail.com