

УДК 349.60
ГРНТИ 10.53.31

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ

Мальханова Е. В.

*Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия,
г. Иркутск, Россия*

Аннотация. Статья посвящена анализу практических и теоретических проблем определения правового статуса объектов всемирного природного наследия в иерархии территорий, обладающих особой природной и научной ценностью.

Автором анализируются понятия объектов природного наследия и всемирного природного наследия, обращается внимание на недостаточность правового регулирования порядка номинирования природных объектов на получение обозначенного статуса, а также процедуры оценки ценности объекта и установления режима его охраны. Обращается внимание на высшее местоположение объектов всемирного природного наследия в иерархической системе объектов окружающей среды по степени их универсальной ценности.

На основе исследования примеров судебных споров формируется вывод об отсутствии единства судебной практики по вопросам правового статуса территорий и определения границ объектов природного наследия, режима их охраны. В результате проведенного исследования обозначаются проблема отсутствия достаточных источников правовой информации и, как следствие, недостаточная правовая просвещенность населения, оказывающая негативное влияние на состояние законности и сохранение уникальных экологических систем для последующих поколений.

Настоящая работа проведена с использованием таких общенаучных методов исследования, как личное наблюдение, анализ, синтез и сопоставление, а также частнонаучных методов познания, таких как формально-юридический метод и сравнительное правоведение. В заключение автор обращает внимание на необходимость более глубокого анализа правоприменительной практики по спорам в отношении природопользования и охраны объектов всемирного наследия и целесообразность обеспечения единства правового регулирования объектов культурного и природного наследия.

Ключевые слова: суд, всемирное природное наследие, культурное наследие, ЮНЕСКО, Байкал, судебная практика.

THEORETICAL ASPECTS AND PRACTICAL PROBLEMS OF PROTECTION OF WORLD NATURAL HERITAGE SITES

Malkhanova E. V.

East Siberian branch of the Russian State University of Justice, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the analysis of practical and theoretical problems of determining the legal status of world natural heritage sites in the hierarchy of territories with special natural and scientific value. The author analyzes the concepts of objects of natural heritage and world natural heritage, draws attention to the lack of legal regulation of the procedure for nominating natural objects for obtaining a designated status, as well as the procedure for assessing the value of an object and establishing a regime for its protection. Based on the study of examples of litigation, a conclusion is drawn about the lack of unity of judicial practice on the legal status of territories and the determination of the boundaries of natural heritage objects, the regime for their protection. As a result of the study, it is concluded that there is a problem of the lack of sufficient sources of legal information and, as a result, insufficient legal awareness of the population, which has a negative impact on the state of law and the preservation of unique ecological systems for future generations.

This work was carried out using such general scientific research methods as personal observation, analysis, synthesis and comparison, as well as using private scientific methods of cognition, such as the formal legal method and comparative law. In conclusion, the author draws attention to the need for a deeper analysis of law enforcement practice in disputes regarding the use of natural resources and the protection of world heritage sites and the expediency of ensuring the unity of legal regulation of cultural and natural heritage sites.

Keywords: court, world natural heritage, cultural heritage, UNESCO, Baikal, judicial practice.

Правовой статус и юридическое положение объектов всемирного природного наследия в системе норм экологического права требуют глубокого научного осмысления. Универсальная ценность указанных объектов как национального достояния с признанной мировым сообществом природной и научной значимостью требует определения положения природного наследия среди объектов охраны окружающей среды во внутригосударственном правовом регулировании.

Понятия объектов природного и всемирного природного наследия введены в Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹ в 2013 г.² К объектам природного наследия отнесены: объекты, памятники, геологические и физиографические образования, достопримечательные места и строго ограниченные зоны, соответствующие критериям выдающейся универсальной ценности и подпадающие под определение, изложенное в Конвенции об охране всемирного природного наследия³. Отдельные из указанных объектов, включенные в Список всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО (далее также – Список всемирного наследия), признаются объектами всемирного природного наследия.

Таким образом, российским законодательством определен понятийный аппарат и предусмотрена определенная иерархия природных объектов по степени ценности. Данные понятия могут быть соотнесены таким образом, что не каждый природный объект может относиться к природному наследию, однако все, что относится к природному наследию, наделено выдающейся универсальной ценностью, т. е. является национальным достоянием нашего народа. Объекты, ценность которых подтверждена на мировом уровне при включении

в Список всемирного наследия, отнесены к объектам всемирного природного наследия.

Анализ изложенного позволяет сформировать некую пирамидальную структуру природных территорий, на вершине которой находятся объекты всемирного природного наследия, ценность которых подтверждена не только на внутригосударственном уровне, но и признана значимой для всего человечества. На втором месте расположены объекты всемирного природного наследия, ценность которых подтверждена на внутригосударственном уровне, и на третьем – природные объекты, наделенные статусом особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ). Согласно определению, изложенному в ч. 3 ст. 58 вышеуказанного Федерального закона «Об охране окружающей среды», все перечисленные природные объекты образуют природно-заповедный фонд, находятся под особой охраной и не подлежат приватизации.

В системе правового регулирования режиму ООПТ посвящен отдельный Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ⁴. В нем регламентированы подведомственность, разграничение компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, порядок ведения кадастра, определены виды таких территорий, порядок создания и утраты статуса, режим пребывания на территории и природопользования.

В отношении объектов природного наследия и всемирного природного наследия отдельного федерального закона не принято [6, с. 7]. Вопросы разграничения компетенции федеральных государственных органов в отношении проведения экспертной оценки природной, научной и культурной ценности, формирования Перечня объектов природного наследия, а также объектов, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, и определения границ таких объектов, режима их охраны требуют правового определения.

Всего на территории России находится 11 объектов, включенных в Список всемирного наследия. В указанном списке состоят объекты «Девственные леса Коми», «Озеро Байкал», «Вулканы Камчатки», «Золотые горы Ал-

¹ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 406-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

³ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (Ратифицирована Указом Президента Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 года № 8595-ХI) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов.

⁴ Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

тая», «Западный Кавказ», «Центральный Сихотэ-Алинь», «Убсунурская котловина», «Остров Врангеля», «Плато Путорана», «Ленские столбы», «Ландшафты Даурии». Общая площадь объектов природного наследия более 200 млн га¹.

Каждый из указанных объектов обладает высшей ценностью для науки и природы и не должен оставаться вне правового поля.

Отсутствие базовой правовой регламентации рождает правовую неопределенность и различное правовое применение органами контроля, надзора и судом, что не позволяет обеспечить надлежащую правовую защиту указанных категорий.

В отношении объектов всемирного природного наследия, основанных по границам особо охраняемых природных территорий, суды применяют Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ и положения, утвержденные Министерством природных ресурсов и экологии РФ в отношении каждой ООПТ, регламентирующие режим их охраны и природопользования.

В отношении иных участков, вошедших в границы объектов наследия, но не входящих в границы особо охраняемых природных территорий, правоприменители нередко приравнивают статус и применяют режим охраны по аналогии². Однако имеют место случаи рассмотрения дел судами и без определения особого правового статуса объектов всемирного природного наследия, когда применяются общие нормы закона, регламентирующие режим использования и оборота природных ресурсов³.

«Пробель» правовой защиты указанных объектов не позволяют обеспечить правовую защиту, соответствующую статусу и значимости таких территорий [2, с. 30].

Вопросы правовой неопределенности порядка определения границ таких территорий отражены в трудах А. П. Анисимова [1, с. 50],

являлись предметом научного исследования Я. Б. Дицевич [3, с. 273] и Р. Ю. Колобова [4, с. 12]. Обозначенные авторы приходят к обоюдному мнению о необходимости дополнительного правового регулирования порядка установления, определения на местности, картографического обозначения и предоставления информации о границах объектов природного наследия в публично доступных ресурсах. Указанное позволит обеспечить привязку интернет-сервисов и онлайн-ресурсов, содержащих картографическое отображение местности, и доведение до широкого круга пользователей информации о границах и режиме таких территорий. В настоящее время суды вынуждены использовать ресурсы ИАС «ООПТ России» (oort.aagi.ru) и ресурсы, содержащие сведения об отдельных объектах всемирного наследия и их зонах. Так, в отношении оз. Байкал судами широко используются информационные данные, размещенные на сайте <http://geol.irk.ru>⁴. Указанный сайт создан Сибирским филиалом ФГУНПП «Росгеофонд» в 2010 г. по заказу Министерства природных ресурсов и экологии РФ под управлением Росприроднадзора. Вместе с тем последнее обновление информации на сайте произошло в 2019 г. Несмотря на наличие обширной исторической, мониторинговой, геологической, гидрологической информации и картографических материалов, на сайте отсутствует актуальная информация о расположении границ объекта всемирного наследия на местности, перечне координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости, зонах охраны и их границах, а также о запрещенных видах деятельности на обозначенной территории. Имеющаяся нормативная база частично содержит утратившие силу правовые источники⁵. Указанное свидетельствует о неактуальности сведений, об отсутствии государственного контроля за достоверностью и полнотой раз-

¹ ЮНЕСКО : официальный сайт. URL: <http://unesco.ru/unescorussia/site> (дата обращения 05.09.2022).

² Решение Кировского районного суда города Иркутска от 27.04.2021 по делу № 2а-742/2021 // Система ГАС РФ «Правосудие». URL: <http://kyrovsky-irk.sudrf.ru> (дата обращения: 01.02.2023); апелляционное определение Иркутского областного суда от 13.04.2021 по делу № 33-2516/2021 // Система ГАС РФ «Правосудие». URL: <http://oblsud.irk.sudrf.ru> (дата обращения: 01.02.2023).

³ Решение Арбитражного Суда Республики Бурятия от 28.05.2009 по делу № А10-427/2009 по иску муниципального образования «Северо-Байкальский район» о признании права собственности // Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2023).

⁴ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 01.06.2021 по делу № А78-3229/2021 // Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru>; <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.02.2023).

⁵ Официальный сайт, созданный по заказу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации под управлением Росприроднадзора при поддержке сайта Сибирским филиалом ФГУНПП «Росгеофонд». URL: <http://geol.irk.ru/baikal/terr/terrhelplakes> (дата обращения: 05.09.2022).

мещенной информации. Вместе с тем отсутствие надлежащего информационного ресурса, единого федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы государственного экологического контроля (надзора) в области охраны и использования территорий объектов природного наследия, вынуждает суды самостоятельно осуществлять сбор необходимой для рассмотрения дел информации в том числе на устаревших ресурсах.

Отсутствие систематизированного и общедоступного информационного ресурса, содержащего сводную информацию о границах и режиме объектов природного наследия, также препятствует правовому просвещению населения и не позволяет повысить эффективность принимаемых превентивных мер по сохранению уникальных экологических систем.

Еще одной взаимосвязанной проблемой, требующей отдельного научного исследования, является отсутствие правового закрепления регламента отнесения участка окружающей среды к категории объектов природного наследия, порядка экспертного определения универсальной ценности природных территорий, дающих основание для инициирования включения территории в Список всемирного наследия и соотнесения выявляемой ценности с критериями, определенными Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.¹ Особого внимания и осмысления при исследовании данного вопроса требуют обстоятельство единства правового регулирования объектов культурного и природного наследия на международном уровне, закрепление единого перечня критериев как основного вектора развития внутригосударственного правового регулирования отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов наследия народов Российской Федерации, представляющих уникальную ценность для народа Российской Федерации и являющихся неотъемлемой частью всемирного культурного и природного наследия. Видится целесообразным официальное закрепление в российском законодательстве понятия «наследие народов

Российской Федерации» как национального достояния, включающего объекты природного и культурного наследия с определением соразмерного ценности режима охраны и использования таких объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанное закрепление позволит выстроить систему правового регулирования таких объектов на основе равенства достоинства и основных принципов охраны посредством законодательного регулирования, обеспечить эффективное управление и осуществление межведомственного взаимодействия по осуществлению контрольно-надзорных функций в целях их сохранения для настоящего и будущих поколений.

В условиях действующего законодательства на территориях объектов природного наследия отсутствуют порядок согласования планируемой деятельности, механизм управления такими объектами, порядок зонирования, оценки воздействия на уникальную экологическую систему, что влечет разрушительную антропогенную нагрузку, а нередко и уничтожение природной ценности. Утраты объектов природного наследия невосполнимы. Любые потери природного и культурного наследия неизбежно отразятся на всех областях жизни нынешнего и будущих поколений, приведут к духовному оскудению, разрывам исторической памяти, обеднению общества [5, с. 4].

Мировое признание универсальной ценности и природной, научной, культурной значимости объектов, включенных в Список всемирного наследия, требует особых мер, направленных на профилактику негативных изменений, сохранение естественности, незаатронутости уникальных экологических систем.

Таким образом, категория «объект природного наследия» нуждается в особом внимании законодателя и научного исследования. Требуется дополнительный анализ и соотнесения правового статуса объектов культурного и природного наследия в системе норм публичного права. Осознавая важность охраны объектов наследия, считаем целесообразным принятие отдельного федерального закона или внесение изменения в действующее законодательство с целью закрепления их правового статуса.

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХІ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов.

Список литературы

1. Анисимов А. П. Объекты природного наследия как правовая категория // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 42–52.
2. Барашева Е. В., Иващенко В. П. Историко-правовые аспекты конституционной обязанности охраны окружающей среды // ГлаголЪ Правосудия. 2019. № 1 (19). С. 29–34.
3. Дицевич Я. Б., Макрицкая Е. Д. Анализ судебной практики в сфере охраны окружающей среды в Байкальском регионе // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9, № 1–2. С. 269–278.
4. Колобов Р. Ю., Ганева Е. О. Особенности правовой охраны некоторых объектов всемирного природного наследия в Болгарии // Международное право. 2022. № 2. С. 10–27.
5. Лавров В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия : учеб. пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. 64 с.
6. Мальханова Е. В., Дицевич Я. Б. Проблемы правового обеспечения охраны объектов всемирного природного наследия в России // Международное право. 2022. № 4. С. 1–11.

Мальханова Елена Валерьевна – старший преподаватель кафедры гражданского права, Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия, занимавшая должность старшего помощника Байкальского межрегионального природоохранного прокурора по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, старший советник юстиции, г. Иркутск, Россия, malxanova@mail.ru

Malkhanova Elena Valerievna – Senior Lecturer in the Department of Civil Law, East Siberian Branch of the Russian State University of Justice, who held the position of Senior Assistant to the Baikal Interregional Environmental Prosecutor to ensure the participation of prosecutors in civil and arbitration proceedings, Senior Counselor of Justice, Irkutsk, Russian Federation, malxanova@mail.ru