



Столыпинский
вестник

Научная статья
Original article
УДК 349.6

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗАПОВЕДНИКОВ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПРИРОДНОГО БИОСФЕРНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ЧЕРНЫЕ ЗЕМЛИ»)
LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF NATURE RESERVES IN
THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF THE STATE NATURAL
BIOSPHERE RESERVE "BLACK LANDS")**

Зудбинов Давид Владilenович, студент 4 курса ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (117418, г. Москва улица Новочеремушкинская, дом 69), тел. +79615408980

Zudbinov David Vladilenovich, 4th year student of Russian State University of Justice (Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia), tel. +79615408980,

Аннотация: Статья посвящена анализу правового регулирования охраны заповедников в Российской Федерации на примере государственного природного биосферного заповедника «Черные земли». Понятие правового регулирования было отражено через реализацию общих и специальных принципов права в системе национального и международного права. В статье рассматривается правовое регулирование охраны заповедников в России в рамках реализации международных программ, в рамках взаимодействия с местным населением, а также вопросы разграничения компетенции заповедника и министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Автором отмечается актуальность правового регулирования охраны природных заповедников в России посредством реализации экологических программ по охране окружающей среды, определения и разграничения компетенций органов государственной и муниципальной власти, а также взаимодействия учреждения заповедника и местного населения.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the legal regulation of the protection of nature reserves in the Russian Federation on the example of the state natural biosphere reserve "Black Lands". The concept of legal regulation was reflected through the implementation of general and special principles of law in the system of national and international law. The article discusses the legal regulation of the protection of nature reserves in Russia within the framework of international programs, in the framework of interaction with the local population, as well as issues of delineation of the competence of the reserve and the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation. The author notes the relevance of the legal regulation of the protection of nature reserves in Russia through the implementation of environmental programs for environmental protection, the definition and differentiation of competencies of state and municipal authorities, as well as the interaction of the institution of the reserve and the local population.

Ключевые слова: Экологическое право, правовое регулирование, ЮНЕСКО, охрана заповедников, экологические обязанности.

Keywords: Environmental law, legal regulation, UNESCO, nature reserves protection, environmental responsibilities.

Понятие «правовое регулирование» является дискуссионным в юридической литературе, потому из всех возможных толкований в контексте вопроса охраны заповедников в России автор считает наиболее уместным и подходящим использовать понимание В.В. Ершова в отношении понятия «правовое регулирование» [1; С. 331.]: «правовое регулирование осуществляется посредством реализации только принципов и норм права, например, основополагающих (общих) и (или) специальных принципов, а также норм

права, содержащихся в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и (или) международного права, реализующихся в государстве».

Исходя из этого понятия, можно выделить сразу несколько аспектов правового регулирования охраны заповедников в России:

- Реализация правового регулирования охраны заповедников как на национальном уровне, так и на международном;
- Правовое регулирование охраны заповедников посредством реализации принципов и норм права;
- Реализация правового регулирования охраны заповедников на различных уровнях: международном, федеральном, региональном, местном, внутриорганизационном.

В качестве примера в данной статье был взят Государственный природный биосферный заповедник «Черные Земли». Так, в рамках Международной биологической программы «Человек и биосфера» заповедник получил статус биосферного заповедника на основании решения Президиума Международного координационного Совета ЮНЕСКО от 3 декабря 1993 года, принятого по поручению Совета программы [2]. Этот статус подтверждается сертификатом, подписанным Генеральным директором ЮНЕСКО.

Однако на сегодняшний день реализация международного сотрудничества со стороны Российской Федерации находится в неясном состоянии. Так, в России при Российской академии наук существует Российский комитет по программе ЮНЕСКО «Человек и Биосфера», который де факто является научным консультативным советом, однако по замыслу, должен был стать подотчетным органом при Министерстве природных ресурсов и экологии. Об этом упоминает Председатель Российского комитета по программе ЮНЕСКО «Человек и Биосфера» («М&В») академик Юрий Юлианович Дгеубадзе в отчете работы за 2018 год [3]: «Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО», отвечающая по решению Правительства РФ за координацию участия различных ведомств в реализации программы «М&В» в нашей стране не смогла обеспечить перевод Российского комитета по программе «М&В» из Российской академии наук в

Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Такая неопределенность в подчинении и при отсутствии финансовой поддержки затрудняет деятельность Совета». Помимо этого, в отчете деятельности комитета отмечаются следующие пробелы в правовом регулировании охраны биосферных заповедников: «В большинстве российских биосферных заповедников практически отсутствует сотрудничество с местным населением и администрациями. Решение проблемы усматривается в законодательной поддержке, которую необходимо оказывать природным участкам с международной значимостью, а также в возможности комитета работать по принципу межведомственного органа». О необходимости реформирования правового регулирования охраны окружающей среды в целом также отмечают Е.Е. Рафалюк и В.Н. Власенко, комментируя монографию Н.И. Хлуднева [4; С. 150]: «Особенно важен тезис о наличии причин появления дефектов в экологическом праве, находящихся вне правовой надстройки. К таким факторам отнесены качество социальной среды, уровень развития гражданского общества, экономические возможности страны и др. Отсутствие необходимой финансовой основы делает объективно невозможным реализацию любых, самых передовых эколого-правовых идей и норм».

Далее следует отметить режим особой охраны территорий государственных заповедников, в частности об этом говорит часть 1 статьи 9 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [5]: «На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике». Таким образом, из данной нормы следует, что охрана заповедников заключается в запрете определенных видов деятельности на их территории, которые противоречат задачам заповедника. Однако такие запреты и ограничения устанавливаются с учетом особенностей природной местности, жизнедеятельность местного населения и т.п., следовательно, правовое регулирование охраны должно быть соответствовать задачам заповедника и нуждам местного населения.

Отсюда следует следующая проблема правового регулирования охраны заповедников в России: взаимодействие местного населения и учреждения заповедника. Так, в рамках разрешения данного вопроса и предотвращения конфликта интересов на территории государственного заповедника «Черные земли» ФГБУ «Государственный природный биосферный заповедник «Черные земли» была выдвинута программа — «Взаимодействие с местным населением, создание консультативного совета на территории заказников федерального значения «Сарпинский» и «Харбинский», находящихся в ведении заповедника «Черные земли», в которой были отмечены следующие задачи [6]: «определить социально-экономическую ситуацию на территории подведомственных заповеднику «Черные земли» заказников «Сарпинский» и «Харбинский» и выявить проблемные вопросы и «точки роста» в сфере взаимодействия заповедника с местным населением и пользователями природных ресурсов; разработать нормативные документы и создать Общественные советы в Федеральных заказниках «Харбинский» и «Сарпинский» из представителей поселков Харбинский и Сарпинский.

Отсюда мы видим попытки урегулирования вопросов охраны заповедника, обеспокоенность администрации заповедника и местного населения сохранения исчезающих видов на территории и близлежащих местностях, в частности — сайгаков и степных орлов.

Далее следует отметить, что зачастую в положениях остаются неясными вопросы разграничения полномочий между администрацией Учреждения и Минприроды в ведении которого находится данное учреждение, которые могут привести к правовым проблемам. Так, директор наделен равными полномочиями с Минприроды при выдаче разрешений и согласований определенных вопросов и такое может привести к коллизии при одновременном разрешении таких вопросов.

Так, в Положении о ФГБУ «Государственный природный биосферный заповедник «Черные земли» [7] можно заметить — Минприроды России, который согласовывает, выдает разрешение на реализацию отдельных

полномочий директора Учреждения, но в некоторых пунктах можно заметить, что администрация учреждения может подменять полномочия органа федеральной государственной власти, например:

- «Пролет вертолетов и самолетов ниже 2000 метров над заповедником согласовывается с его администрацией или Минприроды России»;
- «Пребывание на территории заповедника посторонних лиц, не являющихся его работниками или должностными лицами Минприроды России, допускается только при наличии у них разрешений Минприроды России или администрации заповедника».

Отсюда может возникнуть коллизия между компетенцией организации (ФГБУ) и органом государственной власти федерального уровня (Минприроды России). О необходимости систематизации и кодификации экологического законодательства также упоминают в своей статье в отношении правового регулирования Байкальской природной территории М.М. Баранников и Б.Л. Топурия [8; С. 6-7]: «регионам необходимо систематизировать экологическое законодательство, установить единые региональные нормы для обеспечения их эффективности. Законодательство не должно быть чрезмерно «запрещающим», но должно учитывать потребности населения региона для благоприятного развития Иркутской области и привлечения большего количества туристов».

Таким образом, мы считаем, что, исходя из вышесказанного, очевидна потребность в дальнейшем совершенствовании правового регулирования по охране заповедников в России по распределению компетенции и экологических обязанностей.

Список использованной литературы:

1. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. — М.: РГУП. 2018. — 628 с.;
2. официальный сайт ЮНЕСКО [электронный ресурс] URL: <https://en.unesco.org/biosphere/eu-na/chernye-zemli>

3. Отчет о деятельности российского комитета по программе ЮНЕСКО «Человек и Биосфера» (МАБ) в 2018 г. // утвержден Председателем РК МАБ от 01.11.2018 г.;
4. Рафалюк Е.Е., Власенко В.Н. Рецензия на книгу: Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. // Журнал Российского правосудия №9 (213) 2014 г., с. 150-153.
5. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «Консультант Плюс»;
6. Проект по рекомендации Минприроды России «Совершенствование системы и механизмов управления ООПТ в степном биоме России» по теме: «Взаимодействие с местным населением, создание консультативного совета на территории заказников федерального значения «Сарпинский» и «Харбинский», находящихся в ведении заповедника «Черные земли» // утвержден Директором заповедника «Черные земли» от 01.12.2018 г.;
7. Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный биосферный заповедник «Черные земли» // утверждено приказом министерства природных ресурсов российской федерации от 16 мая 2003 года № 429;
8. Баранников М.М., Топурия Бакар Леванович. Проблемы реализации экологических прав и обязанностей (на примере байкальской природной территории) // «StudNet» №6/2021;

References

1. Ershov V.V. Legal and individual regulation of public relations: Monograph. — М.: RSUJ. 2018. – 628 p.;
2. UNESCO official website [electronic resource];
3. Report on the activities of the Russian Committee for the UNESCO program "Man and the Biosphere" (MAB) in 2018 // approved by the Chairman of the MAB on 01.11.2018.;

4. Rafalyuk E.E., Vlasenko V.N. Book review: Khludeneva N.I. Defects of legal regulation of environmental protection. // Journal of Russian Justice No. 9 (213) 2014, pp. 150-153;
5. Federal Law No. 33 of 14.03.1995 "On specially protected natural territories" // "Consultant Plus";
6. Project on the recommendation of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation "Improvement of the system and management mechanisms of protected areas in the steppe biome of Russia" on the topic: "Interaction with the local population, creation of an advisory council on the territory of the reserves of federal significance "Sarpinsky" and "Harbin", administered by the reserve "Black Lands" // approved by the Director of the reserve "Black Lands" from 01.12.2018;
7. Regulations on the federal state institution "State Natural Biosphere Reserve "Black Lands" // approved by Order of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation dated May 16, 2003 No. 429;
8. Barannikov M.M., Topuria Bakar Levanovich. Problems of realization of environmental rights and obligations (on the example of the Baikal natural territory) // "StudNet" No. 6/2021;

© Зудбинов Д.В., 2023 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» 4/2023.

Для цитирования: Зудбинов Д.В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗАПОВЕДНИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО БИОСФЕРНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ЧЕРНЫЕ ЗЕМЛИ») // Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» 4/2023