

Аншаков Иван Алексеевич, студент, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, Российская Федерация

Борисов Андрей Валерьевич, студент, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, Российская Федерация

Агапов Дмитрий Алексеевич, научный руководитель, к.п.н., доцент кафедры земельного и экологического права, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, Российская Федерация

К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация: В данной статье рассматриваются основные проблемы правового обеспечения особо охраняемых природных территорий и управления ими, а также проводится анализ их правового статуса. Авторы анализируют законодательство ряда стран СНГ и акцентируют внимание на необходимости создания в России самостоятельной структуры по управлению особо охраняемыми природными территориями.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, заповедная система России, экологическое законодательство, Содружество Независимых Государств.

Annotation: This article discusses the main problems of legal provision of specially protected natural territories and their management, as well as analyses their legal status. The authors analyse the legislation of a number of CIS countries and focus on the need to create an independent structure in Russia for the management of specially protected natural territories.

Keywords: specially protected natural territories, the protected system of Russia, environmental legislation, the Commonwealth of Independent States.

Природно-ресурсный потенциал Российской Федерации огромен и разнообразен. Наша страна богата территориями, являющимися объектами общенационального достояния. В этой связи одной из важнейших задач Российской Федерации является сохранение и охрана земель особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) от всякого рода негативных воздействий. Так, в Российской Федерации на 2021 год по данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году» насчитывается 11,9 тыс. особо охраняемых природных территорий общей площадью 242,1 млн га (14,14% площади Российской Федерации) [3]. С каждым годом площадь ООПТ и их количество постепенно увеличивается. Россия наравне с другими ведущими государствами в области заповедного дела (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, ЮАР и др.) является одним из мировых лидеров как по количеству, так и по площади ООПТ.

На особую значимость природных территорий указывает в первую очередь Конституция РФ, положения которой обязывают каждого сохранять природу и окружающую среду, а также бережно относиться к природным богатствам (статья 58) [9].

Кроме того, Конституцией РФ использование и охрана земель, а также других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов отнесены к основам конституционного строя (статьи 9, 16). Эти положения признаны Конституционным Судом РФ конституционными принципами земельного, экологического и природоресурсного законодательства, предопределяющими направления его развития и обеспечивающими рациональное и эффективное использование и охрану земель, а также других природных ресурсов (п. 2.3) [12].

Вместе с тем несмотря на то, что в научной сфере правовому обеспечению отводится ключевая роль в сохранении благоприятного состояния окружающей среды, на деле его влияние остается слабым [10], а само право имеет низкий коэффициент реализованности.

К землям ООПТ Земельный кодекс РФ относит земли государственных природных (в том числе биосферных) заповедников и заказников, памятников природы, национальных, природных и дендрологических парков, а также ботанических садов (статья 94) [8]. Причем земли государственных природных заповедников и национальных парков относятся к землям, изъятым из оборота, в свою очередь, остальные категории ООПТ причисляются к землям, ограниченным в обороте.

Однако, несмотря на особый режим охраны ООПТ, Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» предусмотрены случаи образования и предоставления земельных участков на указанных территориях (статья 16) [15], что, в свою очередь, приводит к негативным последствиям для состояния окружающей среды (например, необходимость обеспечения строительства объектов инфраструктуры (канализации, дороги и т.д.), потенциальная застройка земель объектами капстроительства).

Так, сегодня даже на территориях заповедников и национальных парков, часто расположены целые деревни, что способно вызывать конфликты природоохранного характера [19].

Ситуация осложняется и тем, что из года в год предпринимаются попытки внести поправки, прямо разрешающие изменять границы государственных природных заповедников и национальных парков. Однако, каждый раз такие предложения не достигают желаемого результата, в том числе и из-за широкого общественного резонанса. Так, например, Федеральный закон от 30.12.2020 № 505-ФЗ изначально предполагал создание правового механизма, предусматривающего возможность изменения границ национальных парков. Однако со стороны Комитета Государственной Думы РФ по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям предложения по корректировке границ были подвергнуты критике. В своем заключении Комитет указал на несовершенство предложенного в законопроекте механизма, ничем не ограничивающего Правительство РФ в принятии решений такого рода [7]. В законопроекте не предусмотрены конкретные случаи изменения границ, а

указание на рассмотрение таких предложений на публичных слушаниях или общественных обсуждениях не говорит о предписывающем для Правительства РФ характере их результатов. Кроме того, законопроект не содержит каких-либо компенсационных механизмов, необходимых для того, чтобы хоть как-то нивелировать тот урон, который без всяких сомнений будет нанесен национальным паркам в результате изменения их границ. Опираясь на это, Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям справедливо пришел к выводу о необходимости исключить из законопроекта положения об изменении границ национальных парков, так как они поставили бы под угрозу целостность заповедной системы России и могли бы привести к утрате природного потенциала уникальных территорий. Так, это позволило бы построить через «Лосиный остров» автотрассу, на территории Сочинского национального парка и в национальном парке «Самарская лука» могли бы быть построены горнолыжные комплексы, а уникальная флора и фауна национального парка «Югид ва», являющегося одной из «жемчужин» заповедной России, была бы уничтожена добычей золота на месторождении «Чудное». А это всего лишь наиболее резонансные случаи, когда сохранение ООПТ ставилось под угрозу [21].

Кроме того, до конца прошлого года Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» содержал в себе положения, фактически разрешающие коммерческую застройку выделенных для сохранения природы в ее первоначальном виде территорий. Так, с 2016 года в государственных природных биосферных заповедниках появилась возможность создавать биосферные полигоны (п. 2-5 ст. 10) [15], в рамках которых допускается расположение ряда объектов капитального строительства и связанных с ним объектов инфраструктуры. Изначально создававшиеся для ведения научно-природоохранной деятельности, а затем и для развития познавательного туризма, физической культуры и спорта биосферные полигоны стало возможно создавать не только за пределами ООПТ, но и в их границах. В результате чего появилась законодательно закреплённая возможность заниматься на

заповедных территориях деятельностью, несовместимой с природоохранными задачами. Однако, с 26 декабря 2022 года данные положения все-таки были исключены из Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [18], тем самым, было запрещено присоединять биосферные полигоны к заповедникам или открывать такие участки на их территории.

Исходя из вышесказанного, ключевая проблема заповедной системы России видится в отсутствии на федеральном уровне самостоятельной структуры по управлению ООПТ, несмотря на то что за создание такой системы не раз выступали экологи.

Так, Президент Всемирного фонда дикой природы (WWF России) Игорь Евгеньевич Честин в своем докладе на пленарном заседании Всероссийского форума по особо охраняемым природным территориям 29 сентября 2017 года в г. Сочи, подчеркнул необходимость приложить все необходимые усилия к созданию федерального Агентства особо охраняемых природных территорий [20].

Как бы то ни было, механизм управления ООПТ в России все же совершенствуется. Так, Беляева Е. и Панасейкина В. отмечают, что субъекты РФ, обладающие правом по установлению системы управления ООПТ регионального значения, до недавнего времени наделяли соответствующими полномочиями непосредственно органы исполнительной власти субъектов: министерства, департаменты управлений, комитеты по охране окружающей среды, лесных дел, природных ресурсов, и даже нефтегазового комплекса (например, ЯНАО). При этом, общий объем полномочий по охране, созданию и развитию ООПТ был распределен между внутренними структурными единицами органов исполнительной власти субъектов. Тем не менее, в последние годы все чаще в субъектах создаются единые специализированные учреждения в сфере управления ООПТ [1] (например, отдел по природным территориям в Московской области и Дирекция особо охраняемых природных территорий на Кузбассе).

В развитие данных идей, в 2020 году главой Минприроды Александром Козловым на встрече с руководителями ООПТ федерального значения было предложено создать ассоциацию ООПТ, в которой руководители заповедников и национальных парков совместно с представителями от Минприроды могли бы вырабатывать предложения по развитию сферы ООПТ в России [11]. Однако на 2023 год ассоциация, способная выступить надежным источником обратной связи от объектов воздействия Минприроды, так и не была создана.

Кроме того, Богданова О.В. отмечает, что ввиду не до конца проведенных работ по переводу ООПТ в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов из других категорий земель, фактически управление рядом ООПТ федерального значения осуществляется Минприроды совместно с Министерством сельского хозяйства или Министерством экономического развития [2], что явно не способствует надлежащему и централизованному управлению заповедниками и национальными парками.

Следует заметить, что различного рода структуры по управлению ООПТ уже существуют в ряде стран с высоким уровнем биологического разнообразия и большой площадью ООПТ (США, Австралия, Бразилия, ЮАР и др.). Ее создание позволит обеспечить эффективное управление ООПТ и надежную защиту этих территорий, являющихся общенациональным достоянием России.

Стоит обратить внимание и на особенности правового регулирования ООПТ в ряде стран СНГ (Армения, Киргизия, Таджикистан, Казахстан, Узбекистан, Беларусь).

Так, в Республике Армения на территории национальных парков допускается использование недр, водных, растительных и животных ресурсов, в том числе промышленное рыболовство (пп. «е» п. 4 ч. 1 ст. 26) [4], что по мнению авторов статьи является негативным фактором для реализации идеи по сохранению окружающей среды.

Интересным для применения в России видится опыт Киргизии. По кыргызскому законодательству для предоставления в пользование земельных участков в режимных зонах государственных природных парков необходимо

учитывать интересы местного населения, проживающего на этой территории (п. 19) [13]. Схожее регулирование имеется и в России, но только по отношению к коренным малочисленным народам, обладающим правом участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, в том числе и ООПТ, используемых для нужд малочисленных народов и при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах их традиционного проживания [16]. Тем не менее, как можно заметить, данные нормы в российском законодательстве не являются императивными, распространяются на более узкий круг лиц и применяются постфактум, в связи с чем, видится целесообразным внедрить нормы кыргызского законодательства в российское.

Касаемо особенностей Таджикистана, то в национальном Законе об ООПТ содержится положение, позволяющее Правительству Таджикистана (по согласованию с комитетом по охране окружающей среды) разрешать строительство автомагистралей, электросетей, трубопроводов и иных коммуникаций через территорию национальных парков (п. 6 ст. 29) [6]. В России же действует иной, более нацеленный на сохранение природы механизм. Так, в законодательстве РФ прописывается и конкретизируется объект строительства (модернизации) (Байкало-Амурская магистраль, Транссибирская магистраль) и его местоположение (п. 4 ст. 3) [17]. При этом, в отличие от Таджикистана, для строительства (модернизации) инфраструктуры осуществляется изъятие земельных участков из ООПТ.

Интересным кажется опыт Республики Беларусь. Так, Законом РБ «Об ООПТ» вопросы создания, преобразования и прекращения функционирования заповедников и национальных парков относятся к полномочиям Главы государства (п. 1.2 ст. 6) [5], а не органов исполнительной власти. Отнесение данных вопросов к полномочиям Президента фактически повышает престиж ООПТ. Тем не менее, подобное ручное управление гораздо сложнее воплотить в российских реалиях, ввиду более сложного экономического уклада и

большого количества национальных парков и заповедников в целом (Беларусь – 5, Россия – 171).

Казахстан, несмотря на то что ООПТ занимают всего 8,8 % от площади страны, реализовал идею единого структурного подразделения по управлению ООПТ. Так, управление ООПТ относится к компетенции Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства экологии, геологии и природных ресурсов [14]. Аналогичный орган есть и в Узбекистане – Управление по охраняемым природным территориям.

Таким образом, ООПТ являются наиболее удачным и существенным способом сохранения биоразнообразия, которое в мире, к сожалению, только падает в результате агрессивной хозяйственной деятельности человека. Исходя из анализа законодательства России и опыта стран СНГ, видится логичным выходом возложение полномочий по управлению ООПТ на специально созданную на федеральном уровне самостоятельную структуру.

Библиографический список:

1. Беляева Е., Панасейкина В. Региональный механизм управления особо охраняемыми природными территориями // Восточно-европейский научный журнал. 2016. № 8. С. 29-32.
2. Богданова О.В. Методы управления земельными ресурсами особо охраняемых природных территорий // IASJ. 2021. №2.
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году» [Электронный ресурс] // Сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2021_/ (дата обращения: 23.04.2023).
4. Закон Республики Армения от 27.11.2006 г. № 211-Н «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 22.03.2023) // Единый интернет сайт опубликования нормативно-правовых актов. Режим доступа:

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=29624> (дата обращения: 06.05.2023).

5. Закон Республики Беларусь от 15.11.2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800150&p1=1> (дата обращения: 06.05.2023).

6. Закон Республики Таджикистан от 26.12.2011 г. № 211-Н «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 27.11.2014) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2011. – №12. – Ст. 852.

7. Законопроект № 974393-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/974393-7> (дата обращения: 01.05.2023).

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.04.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 года № 8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.05.2023).

10. Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 165–175.

11. Минприроды изменит систему управления заповедниками и нацпарками [Электронный ресурс] // Российская газета. URL.: <https://rg->

ru.turbopages.org/rg.ru/s/2020/12/11/minprirody-izmenit-sistemu-upravleniia-zapovednikami-i-nasparkami.html (дата обращения: 14.05.2023).

12. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

13. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 05.10.2015 года № 677 «О порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» // Эркин Тоо. 13.06.2017. № 71.

14. Приказ ответственного секретаря Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 30.07.2019 г. № 4-П «Об утверждении Положения о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан» // Информационно-правовая система НПА Республики Казахстан. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G1900000004> (дата обращения: 03.05.2023).

15. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 28.06.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

16. Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

17. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. (часть I). – Ст. 5013.

18. Федеральный закон от 28.06.2022 г. № 191-ФЗ «О признании утратившими силу пунктов 2-5 статьи 10 Федерального закона «Об особо

охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 27. – Ст. 4592.

19. Хубиева М.Х. Роль правового регулирования образования земельных участков в обеспечении благоприятной окружающей среды // Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права. 2022. С. 291-292.

20. Честин И.Е. ООПТ: лучшие мировые практики применительно к России [Электронный ресурс] // Экодело: информ.-справочный портал. 16.10.2017. URL: https://ecodelo.org/v_mire/43567-oopt_luchshie_mirovye_praktiki_v_primenenii_k_rossii (дата обращения: 05.05.2023).

21. Ягодина В. Отстаньте от нацпарков! [Электронный ресурс] // Greenpeace.ru: информ.-справочный портал. 23.06.2020. URL: <https://greenpeace.ru/blogs/2020/06/23/otstante-ot-nacparkov/> (дата обращения: 07.05.2023).