

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ
«КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ТРУДОВОГО ПРАВА И
ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

Направление подготовки: 40.03.01 Юриспруденция «бакалавр»
Профиль подготовки: Гражданское право и процесс

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА НА ТЕМУ:
**«ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ
ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ»**

Работу завершил:

" ___ " _____ 2018 г.

Студент 4 курса 9 группы очного отделения контрактной
формы обучения

Батыршина Гульнара Фаритовна

Работу _____ допустил _____ к _____ защите:
" ___ " _____ 2018 г.

Научный руководитель
к.ю.н., доцент Лунева Елена Викторовна

заведующего кафедрой:

д.ю.н., профессор Сафин Завдат Файзрахманович

Рецензент:

(ученая степень, должность, Ф.И.О.)

Дата, время защиты: _____ **Оценка**
защиты _____

Казань – 2018

Содержание

Введение.....	4
Глава 1. Общая правовая характеристика особо охраняемых природных территорий.....	9
§ 1.1. Понятие и классификация особо охраняемых природных территорий по различным основаниям.....	9
§ 1.2. Правовые основы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации.....	17
§ 2.1. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях федерального значения	33
§ 2.2. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях регионального значения.....	47
§ 2.3. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях местного значения....	54

Глава 3. Правовое обеспечение рационального природопользования в особо охраняемых природных территориях.....	61
--	----

§ 3.1. Правовые пределы осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на особо охраняемых природных территориях.....	61
---	----

§ 3.2. Правовые меры снижения негативного воздействия на особо охраняемые природные территории.....	67
---	----

Список использованных нормативно-правовых актов, материалов судебной практики и специальной литературы....	76
--	----

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. Нормативные правовые акты

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации, части первая, вторая, третья, четвертая (с изм. и доп.).

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.).

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.).

ФЗ «Об ООПТ» – Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп.).

2. Официальные издания

СЗ РФ – Сборник Законов Российской Федерации.

3. Органы государственной власти.

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации.

АС – Арбитражный Суд.

4. Иные сокращения

п. – пункт.

ч. – часть.

ст. – статья.

РФ – Российская Федерация.

РТ – Республика Татарстан

СПС Консультант Плюс – Справочная правовая система «Консультант Плюс».

ФЗ – федеральный закон.

ООПТ – особо охраняемые природные территории.

Введение

Согласно ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» под ООПТ понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение и изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Сохранение редких и уникальных экологических систем является одним из обязательных условий обеспечения экологической безопасности страны в целом.

ООПТ имеют исключительное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, кроме того способствует поддержанию благоприятного качества окружающей природной среды. Вопросы специфики правового режима ООПТ являются актуальными и требуют комплексного правового исследования в связи с активным развитием на них туристско-рекреационной деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории ООПТ.

Предметом исследования являются правовые нормы российского законодательства об ООПТ, гражданского, земельного, лесного, водного законодательства и нормы иной отраслевой принадлежности, связанные с правовым режимом ООПТ, а также судебная практика их применения.

Целью исследования является разработка комплексного представления о правовом режиме ООПТ.

Проблема исследования состоит в сложности выявления оптимального правового регулирования, построенного на балансе между охраной окружающей среды и возможностью хозяйственного использования природных объектов и комплексов ООПТ. Обозначенная проблема конкретизируется в конфликте частных и публичных правовых интересов в заявленной области.

Теоретической основой работы явились научные труды российских ученых, среди которых: Т.В. Архипенко, С.В. Бердинских, Л.В. Брезинской, В.В. Вараксина, Т.А. Григорьевой, А.А. Гуковой, Е.А. Дмытерко, Г.В. Дудко, А.В. Иванова, М.Л. Крейндлиной, Н.В. Кузнецовой, Е.В. Луневой, Н.А. Масилевич, Г.Д. Русецкой, Д.Р. Сабировой, М.Е. Стадолина, В.В. Тарасовой, А.В. Швецова, И.А. Яковлевой, Е.В. Ямчук и др.

Нормативную основу составляет Конституция РФ, гражданское, земельное, лесное, водное законодательство, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране окружающей среды», федеральные подзаконные нормативные правовые акты, законодательство субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления в сфере правового режима ООПТ.

Эмпирической основой исследования являются материалы опубликованной и неопубликованной судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов, в том числе Федерального арбитражного суда Поволжского округа, материалы практики арбитражных судов различных регионов РФ.

Задачи исследования:

- провести классификацию ООПТ с учетом особенностей законодательства различных уровней;
- проанализировать правовые основы охраны и использования ООПТ;
- предложить стимулы и ограничения в механизме правового регулирования использования природных объектов и комплексов ООПТ;
- определить правовые пределы осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ;
- сформулировать правовые меры снижения негативного воздействия на ООПТ.

Для решения вышеуказанных задач использованы следующие методы исследования:

Методологическую основу исследования составил диалектический метод, который позволил познавать в неразрывном единстве и в общей связанности сущность правового регулирования отношений по охране и использованию ООПТ.

Правовому изучению также способствует логические приемы в виде анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнения и обобщения, аналогии и типологии. С их помощью разработано дифференцированное правовое регулирование разновидностей общественных отношений в сфере функционирования ООПТ.

Формально-юридический прием позволил уяснить суть и значимость правовых норм, регламентирующих отношения, возникающих по поводу ООПТ.

Сравнительно-правовой метод в рамках внутригосударственного регулирования применялся для

сопоставления правовых средств воздействия на участников отношений по охране и использованию ООПТ федерального, регионального и местного значения.

Метод единства и дифференциации использован для выявления общих и отличительных характеристик правового регулирования отношений ООПТ на федеральном уровне путём сопоставления положений из регионального и местного законодательства.

Положения, выносимые на защиту:

1. В целях обеспечения рационального природопользования и охраны уникальных экологических систем, необходимо соблюдения режима использования ООПТ. К тому же важно правильное определения содержания права собственности на данные территории, разграничение полномочий между РФ, ее субъектами и муниципальными образованиями в соответствии с действующим законодательством.

2. Отсутствие чёткой систематизации нормативных правовых актов относительно ООПТ является тормозящим фактором в развитии данных территории. Коллизии в федеральном законодательстве, противоречия между нормами федеральных, региональных и местных нормативных правовых актов приводят к разнородной судебной практике и трудностям правоприменения. Необходимо обеспечить правовую системность, что будет способствовать определённости и стабильности в использовании и обороте земельных участков в составе ООПТ.

3. Для достижения баланса частных и публичных интересов необходимо изменить привычные представления о правовом регулировании хозяйственной деятельности в

границах ООПТ федерального значения как исключительно ограничивающем. Ведь только комплексное использование правовых стимулов умножит шансы эффективного правового воздействия на сознание и поведение субъектов по осуществлению рекреации в пределах ООПТ федерального значения, на достижение ими социально полезного результата.

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с ограничивающими началами в том, что первые, как правило, выступают более побуждающими факторами для задуманного поведения. Безусловно, не правильно будет полностью отрицать правовые ограничения, так как без них невозможна полноценная и законная самостоятельность. В каждом конкретном случае необходимо соблюдать баланс правовых стимулов и правовых ограничений, только при таких обстоятельствах будет обеспечено максимально эффективное правовое регулирование отношений, возникающих по поводу использования природных ресурсов в составе ООПТ федерального значения.

4. Проанализировав положения об ООПТ федерального, регионального, местного значения можно сделать вывод, что перечень ограничений и дозволений на данных территориях различен в зависимости от природных особенностей каждой ООПТ. Наблюдается проблема относительно ООПТ регионального, местного значения, когда виды активности, разрешённые на данных территориях которых, не ясны: они не запрещены, но и не разрешены законодательством, тем самым любые попытки старта предпринимательской деятельности на исследуемых территориях по формальной причине пресекаются из-за отсутствия законных оснований.

Важно обеспечить баланс правовых стимулов и ограничений, способствующий сохранению уникальных ландшафтов на ООПТ и в то же время развитию деятельности субъектов предпринимательской в туристско-рекреационной сфере. Следует определить статус территории и прописать разрешённые виды хозяйственной деятельности для каждой ООПТ в отдельности. К тому же, необходимо должным образом регламентировать правовые пределы осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ путём установления рекреационных нормативов, что будет способствовать осуществлению рационального природопользования на данных территориях.

Глава 1. Общая правовая характеристика особо охраняемых природных территорий

§ 1.1. Понятие и классификация особо охраняемых природных территорий по различным основаниям

В Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – ФЗ «Об ООПТ») закреплено легальное определение ООПТ под которыми понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение и изъятые решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Указанной дефиницией законодатель установил целую систему ООПТ, куда входят различные категории ООПТ.

Система ООПТ обеспечивает сохранение объектов растительного и животного мира и среды их обитания, выступая противовесом нерациональному природопользованию, тем самым способствует поддержанию благоприятного качества окружающей природной среды. С учетом различия в правовом статусе, особенностей режима охраны и использования, предусмотренных ФЗ «Об ООПТ», в нем выделены следующие категории ООПТ: государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные

природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады.

Согласно ст. 2 п. 3 ФЗ «Об ООПТ законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории ООПТ регионального и местного значения. Согласно п. 4 вышеуказанной статьи говорится о том, что ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находиться в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹.

Каждая категория ООПТ имеет свои задачи, характерные особенности, особый порядок образования, управления и охраны. При учреждении того или иного вида ООПТ планируется удовлетворение определенных общественных интересов. Создание ООПТ чаще местного значения (а иногда регионального и даже федерального) обеспечивает сохранение и развитие городских природных территорий. Специально для реализации этой цели Л.П. Дехтеревой было введено понятие «особо охраняемая городская природная территория»².

В Республики Татарстан отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются Экологическим кодексом Республики Татарстан (далее – ЭК РТ) от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ. В ЭК РТ с учетом различий правового статуса, особенностей режима охраны устанавливаются следующие категории ООПТ: государственные природные заповедники, в том числе

¹ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ.- 1995 – № 12 – ст. 1024.

² Лунова Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. – М.: Статут, 2018. – 27 с.

биосферные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады.

Согласно ст.2 п.3 ФЗ «Об ООПТ законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. В ЭК РТ есть дополнительные виды ООПТ, которых нет в ФЗ «Об ООПТ».

Дополнительные ООПТ в РТ введены Законом Республики Татарстан от 12 января 2016 года № 1-ЗРТ «О внесении изменений в Экологический кодекс Республики Татарстан»³. В ст.142 п.1 устанавливаются такие категории ООПТ как рекреационные местности и природные микрозаказники.

Рекреационными местностями являются ООПТ местного значения, расположенные в границах земельных участков, занятых городскими лесами, скверами, парками, садово-парковыми ансамблями, используемые для отдыха и туризма. Природными микрозаказниками ООПТ местного значения, расположенные в границах земельных участков, имеющих особо важное значение для обитания диких животных и особо ценных видов растений, сохранения редких и исчезающих видов диких животных и растений с локальным характером распространения, а также земельных участков, на которых расположены одиночные природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое значение⁴. В настоящее время в Республике Татарстан не

³ Закон Республики Татарстан №1-ЗРТ от 12 января 2016 г. «О внесении изменений в Экологический кодекс Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан – URL: <http://pravo.tatarstan.ru>.

⁴ Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 № 5-ЗРТ // [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный

создано ООПТ местного значения в виде микрозаказников и рекреационных местностей. Тем не менее, сейчас в Республике Татарстан, а именно в муниципальном образовании город Казань - городской округ, действует три ООПТ местного значения: Лесопарк «Лебяжье», Парк Горького и Парк Победы. Лесопарк «Лебяжье» относится к категории ООПТ местного значения - городские леса⁵, а природные территории местного значения «Парк Победы» и «Центральный парк культуры и отдыха им. М. Горького» к категории - зеленая зона⁶.

На территории Республики Бурятия принят закон от 29 декабря 2005 года N 1438-III «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия». В ст. 6 данного закона перечислены категории ООПТ, в котором предусмотрены дополнительные виды ООПТ регионального значения: рекреационные местности регионального значения; природные микрозаказники регионального значения; природно-исторические комплексы; территории охраняемого ландшафта. Выделены следующие виды ООПТ местного значения: рекреационные местности местного значения; территории охраняемого ландшафта⁷.

портал правовой информации Республики Татарстан. - URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 17.03.2018).

⁵ Постановление Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казань от 31 июля 2009 г. № 6384 «Об утверждении границ особо охраняемой природной территории местного значения - городского леса «Лебяжье» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования г. Казань. - 2010. - № 27.

⁶ Постановление Руководителя Исполкома муниципального образования г. Казань от 20 февраля 2009 г. № 826 «Об утверждении границ особо охраняемых природных территорий местного значения «Парк Победы» и «Центральный парк культуры и отдыха им. М.Горького» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. - 2016. - № 8. - с. 382.

⁷ Закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1438-III «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия» // Бурятия. - 2005. - № 246.

Дополнительные правовые ограничения и дозволения по отношению к региональным и муниципальным видам ООПТ по сравнению с ограничениями указанными в ФЗ «Об ООПТ» устанавливаются соответствующими нормативно-правовыми актами регионального или местного уровня. Так, в региональном нормативно-правовом акте Республики Бурятия по отношению к заказнику «Кижингинский» Кижингинского района установлены ограничения и дозволения, которых нет в ФЗ «Об ООПТ».

На территории заказника «Кижингинский» запрещаются следующие виды деятельности: охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, промысловая, любительская и спортивная охота, уничтожение либо повреждение воспроизводственных и защитных участков (гнезд, дупел, нор и других жилищ и убежищ диких животных) в течение всего года; нахождение с огнестрельным, пневматическим и холодным оружием, отнесенным к охотничьему оружию, капканами и иными орудиями охоты, собаками, за исключением случаев, предусмотренных действующим федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия; деятельность, влекущая за собой изменение гидрологического режима; заготовка живицы; выпас скота с применением собак; и т.д.

Допускаются следующие виды деятельности: заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений для собственных нужд; заготовка и сбор гражданами не древесных лесных ресурсов для собственных нужд; заготовка гражданами древесины для собственных нужд в рамках санитарно-

оздоровительных мероприятий⁸. Данный нормативно-правовой акт существенно отличается своими ограничения и дозволения относительно ФЗ «Об ООПТ». Тем самым региональные и муниципальные нормативные правовые акты обеспечивают дифференцированное правовое регулирование отношений по охране и использованию каждой отдельной ООПТ регионального и местного значения с учетом потребностей и интересов местного населения.

В Пермском крае принят свой Закон от 04 декабря 2015 года № 565-ПК «Об особо охраняемых природных территориях Пермского края». В нем предусмотрены дополнительные категории ООПТ регионального значения: охраняемые ландшафты; природные резерваты; историко-природные комплексы и территории. Кроме того, на территории Пермского края могут создаваться следующие категории ООПТ местного значения: охраняемые ландшафты; природные резерваты; историко-природные комплексы и территории; природные культурно-мемориальные парки; экологические парки⁹.

Так, в решении Краснокамского городского поселения Краснокамского муниципального района Пермского края от 23.04.2015 №31 «Об организации особо охраняемой природной территории местного значения – охраняемый ландшафт «Сосновый бор»» устанавливается цели создание и значение

⁸ Постановление Правительства Республики Бурятия от 11 мая 1995 г. № 172 «О заказнике «Кижингинский» Кижингинского района республики Бурятия» // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 2008. – № 4.

⁹ Закон Пермского края 4 декабря 2015 г. № 565-ПК «Об особо охраняемых природных территориях Пермского края» (в ред. [от 02 декабря 2016 г.](#)) // [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный сайт губернатора и Правительства Пермского края. – URL: www.permkrai.ru/download.php?id=17623 (дата обращения: 16.03.2018).

данной ООПТ, а именно сохранение природного комплекса в условиях рекреационного пользования; восстановление нарушенного природного комплекса; создание условий для регулируемого отдыха в природных условиях. На территории охраняемого ландшафта «Сосновый бор» согласно вышеуказанному решению осуществляется выполнением следующих видов работ: очистка лесного массива от мусора; организация специально оборудованных мест отдыха населения; проведение выборочных санитарных рубок, ландшафтных рубок, лесовосстановление¹⁰.

Нередко органы государственной власти применяют нормы законодательства об ООПТ, игнорируя правовые правила разграничения публичной собственности на земельные участки. В судебной практике рассматриваются дела, когда орган по управлению государственным имуществом считает, что в соответствии с действующим законодательством ООПТ регионального значения являются собственностью субъекта РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъекта РФ. Однако не учитывается тот факт, что на земельном участке на момент создания находились объекты федеральной собственности.

Вышеуказанная ситуация сложилась по делу № А12-67656/2016 от 25.07.2017 № Ф06-22398/2017 относительно природного парка «Донской» в Волгоградской области. Комитет по управлению государственным имуществом

¹⁰ Решении Краснокамского городского поселения Краснокамского муниципального района Пермского края от 23 апреля 2015 г. №31 «Об организации особо охраняемой природной территории местного значения – охраняемый ландшафт Сосновый бор» // [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Дума Краснокамского городского поселения Краснокамского муниципального района Пермского края. - URL: <http://krasnokamsk.ru/> (дата обращения: 26.02.2018).

Волгоградской области ошибочно полагал, что ООПТ регионального значения являются собственностью Волгоградской области и находятся в ведении органов государственной власти Волгоградской области. В Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.07.2017 № Ф06-22398/2017 по делу № А12-67656/2016 не было учтено того, что на спорном участке на момент создания природного парка находились объекты федеральной собственности, которые были переданы в состав муниципальной собственности.

Следует учитывать, что системное толкование положений статей 18, 19 ФЗ «Об ООПТ» предусматривает, что природные парки являются «природоохранными» и «рекреационными» учреждениями, решение об образовании которых принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. В данном случае решение о признании права собственности на земельный участок из категории земель ООПТ решается с привлечением органов государственной власти РФ¹¹. Следовательно, указанные земельные участки предоставляются в собственность субъекту РФ лишь по решению федеральных органов исполнительной власти.

На практике неоднократно встречаются случаи, когда распоряжение земельными участками ООПТ осуществляется не уполномоченными на то органами власти, да и в нарушении запрета передаются в частную собственность. В Арбитражном

¹¹Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 июля 2017 г. № Ф06-22398/2017 по делу № А12-67656/2016 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2018).

суде Поволжского округа рассматривалось дело о признании недействительным договора купли-продажи участка, входящего в состав земель национального парка. Так, спорный земельный участок являлся исключительно федеральной собственностью, а муниципальное образование в нарушение законодательства выступило в качестве продавца при заключении договора купли-продажи земельного участка, тем самым распорядившись не принадлежавшим ему имуществом¹².

ООПТ только федерального значения являются государственные природные заповедники и национальные парки. Данные категории ООПТ имеют одни из самых строгих режимов охраны. В границах государственных природных заповедников полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ «Об ООПТ». В границах национальных парков выделяются зоны, где запрещается осуществление любой не предусмотренной ФЗ «Об ООПТ» деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность. Кроме того, природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах национальных парков и государственных природных заповедников находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Территории государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной

¹²Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 5 апреля 2017 г. № Ф06-19371/2017 по делу № А65-18640/2015 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2018).

собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат исключительно к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.

В зависимости от принадлежности указанных ООПТ осуществляется государственное управление и надзор в сфере их использования и охраны – органами исполнительной власти РФ или ее субъектов, органами местного самоуправления, а также соответствующими специально уполномоченными органами государственного экологического управления.

Правовой режим различных ООПТ отличается специфическими чертами. Их условно можно разделить на три группы режимов ООПТ:

К первой группе относятся ООПТ, в которых природные комплексы или объекты полностью изъяты из хозяйственного и рекреационного использования, где запрещено любое вмешательство в естественные процессы природы. Такой режим устанавливается для государственных природных заповедников.

Вторая группа предполагает частичное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования. При этом допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность, не противоречащая целям и задачам создания ООПТ. Указанным режимом отличаются государственные природные заказники.

Третья группа является смешанной, то есть означает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования отдельных участков природной среды наряду с ограниченным рекреационным использованием охраняемой

территории. Этот режим характерен для национальных и природных парков¹³.

Таким образом, ООПТ являются земельные участки, участки водной поверхности и воздушного пространства над ними, где находятся природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. В целях обеспечения рационального природопользования и охраны уникальных экологических систем, необходимо соблюдения режима использования ООПТ. К тому же важно правильное определения содержания права собственности на данные территории, разграничение полномочий между РФ, ее субъектами и муниципальными образованиями в соответствии с действующим законодательством.

§ 1.2. Правовые основы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации

ООПТ относятся к объектам общенационального достояния. В ст. 72 Конституции РФ¹⁴ в исчерпывающем перечне предметов совместного ведения РФ и её субъектов в пункте «д» указано об ООПТ. РФ совместно с её субъектами устанавливает категории и виды, государственный кадастр ООПТ, порядок осуществления управления, контроля и охраны данными территориями. Законодательством разграничиваются

¹³ Кузнецова Н.В. Экологическое право: учебное пособие. – М. : Юриспруденция. – 2000. – 168 с.

¹⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237.

полномочия федеральных органов и органов власти субъектов РФ в этой сфере, а также органов местного самоуправления.

Россия, являясь социально направленным на обеспечение достойной жизни граждан государством, закрепляет в ст. 42 Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду. Ведь именно ООПТ способствует поддержанию экологического равновесия и биологического разнообразия в стране.

Федеральное законодательство регламентирует отношения в области организации, охраны и использования ООПТ. Основным законодательный акт, упорядочивающий вопросы, связанные с созданием, функционированием, управлением ООПТ, является ФЗ «Об ООПТ». В нем содержатся нормы, определяющие пределы хозяйственного использования различных видов ООПТ.

Организация охраны и использования ООПТ в настоящее время также осуществляется на основе многих других нормативных правовых актов. Регулирование исследуемых отношений строиться как с помощью законов, так и с помощью подзаконных нормативных правовых актов.

В Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ) от 25 октября 2001 г. № 136-¹⁵ отношения в области использования ООПТ регламентируются в ст. 24 (о предоставлении в безвозмездное пользование являющиеся служебными наделами земельных участков из состава земель ООПТ); ст. 27 (ограничение в обороте земельных участков в пределах ООПТ). В ст.ст. 94, 95 ЗК РФ даётся понятие ООПТ, содержится перечень земель, относящихся к объектам общенационального достояния, которые нуждаются в защите от неблагоприятного воздействия

¹⁵ Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст. 4147.

и отнесены к землям ООПТ. Особенности каждой ООПТ в обобщённых чертах перечислены в ст. 95 ЗК РФ, предусматриваются запреты и дозволения относительно каждой категории ОППТ.

В Лесном кодексе РФ (далее – ЛК РФ) от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ¹⁶ в ст.11 (о запрете или ограничении пребывания граждан в лесах на землях ООПТ); ст. 41 (об осуществлении рекреационной деятельности в лесах, расположенных на ООПТ в соответствии с ФЗ «Об ООПТ»); ст. 51 (о тушение пожаров в лесах, расположенных на землях ООПТ); ст.77 (о заключении договоров купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях ООПТ). В ст. 81 данного кодекса предусматривается полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений при осуществлении федерального государственного надзора, а также федерального государственного пожарного надзора в лесах расположенных на территории ООПТ. Закреплены полномочия по определению особенностей при использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, расположенных на землях ООПТ. В ст.82 предусмотрены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений на территории ООПТ. В ст.103 ЛК РФ раскрывается правовой режим лесов, расположенных на ООПТ.

В Водном кодексе РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ¹⁷ в ст.66 говорится о том, что статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены водные объекты,

¹⁶ Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006 – № 50 – Ст. 5278.

¹⁷ Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст.2381.

устанавливаются в соответствии с законодательством об ООПТ и законодательством РФ об объектах культурного наследия.

В Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ) части первой от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ¹⁸ в ст.129, 209 и 214 устанавливается содержание права государственной собственности на ООПТ, в том числе на находящихся на них природных комплексов и объектов. Кроме того, в ГК РФ установлены общие основы об имущественных правах на земельные участки и иные природные объекты в границах ООПТ.

В Уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ) от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ¹⁹ преступлениям, связанным с ООПТ посвящены ст.ст. 256, 258, 262. В ст. 256 УК РФ предусмотрена ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов на ООПТ, а в ст. 258 УК РФ за незаконную охоту на данных территориях. Ст.262 УК РФ регламентирует ответственность за нарушение режима ООПТ и природных объектов.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об ООС») от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ²⁰ в ст.5 закрепляется полномочия органов государственной власти РФ в сфере образование ООПТ федерального значения; ведение государственного учёта ООПТ. В ст. 6 ФЗ «Об ООС» устанавливаются полномочия на право образования ООПТ

¹⁸ Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. №14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ с изм. от 7 февраля 2017 г.» // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; 2001. – № 49. – Ст. 4552; 2006. – № 52 (часть 1). – Ст. 5496.

¹⁹ Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст.2954.

²⁰ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. – 2002 – № 2 – Ст. 133.

регионального значения органами государственной власти субъектов РФ. Названный закон закрепляет меры охраны природных объектов, устанавливая особый правовой режим охраны, путём создания ООПТ (ст.58 ФЗ «Об ООС»); предусматривается государственной экологический надзор в области охраны и использования ООПТ (ст.65 ФЗ «Об ООС»).

ФЗ от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»²¹ регулирует численность объектов животного мира, организацию и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира, осуществление федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира, осуществление мер по воспроизводству объектов животного мира, ведение государственного учёта численности объектов животного мира находящихся на ООПТ федерального значения; создание или участие в создании ООПТ (ст.5 ФЗ «О животном мире»).

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»²² закрепляет в ст.8 ограничение пользования недрами на ООПТ в соответствии со статусом этих территорий. Кроме того, в Законе РФ «О недрах» установлены особенности по особо охраняемым геологическим объектам (геологическим заповедникам, геологическим заказникам, пещерам и т.д.).

ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»²³ закрепляет объекты государственной экологической экспертизы, к которым относятся материалы

²¹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. - 1995 - № 17 - Ст. 1462.

²² Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. - 1995. - № 10. - Ст. 823.

²³ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. - 1995. - № 48. - Ст.4556.

комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса ООПТ федерального значения; проектную документацию объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях ООПТ федерального значения, на Байкальской природной территории, а также проектную документацию особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях ООПТ регионального и местного значения.

Правовое регулирование отношений в области ООПТ основывается на положениях Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1992г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации»²⁴. Названным актом Президента РФ установлено, что сохранение и развитие ООПТ является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации.

Международные договоры и соглашения также образуют правовые основы ООПТ. К ним относятся целая система таких международных документов.

В целях установления единого подхода и порядка регулирования в области ООПТ был принят «Модельный закон об особо охраняемых природных территориях» (Принят в г. Санкт-Петербурге 16 октября 1999 г. Постановлением 14-6 на 14-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. -1992. - № 14. - Ст. 1096.

государств-участников СНГ)²⁵, который призван регулировать отношения в области организации, охраны и использования ООПТ. Указанный Модельный закон выполняет функцию по защите исключительных природных комплексов, важных природных образований растительного и животного мира, их генетического ресурса. В соответствии с ним ведётся изучение соответствующих процессов в биосфере и контроле за изменениями её состояния, а также природоохранного воспитания населения.

В главе 17 «Модельного земельного кодекса для государств-участников СНГ (Принят в г. Санкт-Петербурге 4 декабря 2004 г. Постановлением 24-8 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)»²⁶ перечислены виды земель ООПТ, меры защиты ООПТ на прилегающих к ним участках земли.

В ст.156 данного акта предусмотрены виды земель ООПТ, в отличие от ФЗ «Об ООПТ» в котором предусматриваются категории ООПТ. Данной статьёй к видам земель ООПТ отнесены: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; государственные природные заказники; национальные природные парки; земли рекреационного назначения; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и

²⁵ «Модельный закон об особо охраняемых природных территориях» (Принят в г. Санкт-Петербурге 16 октября 1999 г. Постановлением 14-6 на 14-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2000. - № 23. - С. 96 - 123.

²⁶ «Модельный земельный кодекс для государств-участников СНГ (Принят в г. Санкт-Петербурге 4 декабря 2004 г. Постановлением 24-8 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2005. - № 35 (часть 2). - С. 5 - 149.

курорты; земли историко-культурного назначения. Соответственно перечень видов земель ООПТ перечисленных в «Модельном земельном кодексе для государств-участников СНГ» шире, чем в ФЗ «Об ООПТ».

В ст. 25 «Модельного закона о сохранении, устойчивом использовании и восстановлении биологического разнообразия» (Принят в г. Санкт-Петербурге 20 мая 2016 г. Постановлением 44-9 на 44-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)²⁷ говорится о национальной системе ООПТ, о целях и необходимости её создания, а в частности для обеспечения реализации в государстве экосистемного подхода; защиты всех критических мест обитания; функций ООПТ в смягчении последствий изменений климата и адаптации к этому процессу. Данный модельный закон, регулирует обеспечение сохранения биологического разнообразия и устойчивое использование экосистем и видов, а также экономическое регулирование сохранения биоразнообразия и международное сотрудничество по вопросам сохранения биоразнообразия.

Особенно интересно создание трансграничных ООПТ. В недавнем времени было заключено Соглашение между «Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье»»²⁸.

²⁷ «Модельный закон о сохранении, устойчивом использовании и восстановлении биологического разнообразия» (Принят в г. Санкт-Петербурге 20 мая 2016 г. Постановлением 44-9 на 44-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Документ опубликован не был.

²⁸ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье» (Заключено в г. Сочи 30 сентября 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Названное соглашение было подписано в целях сохранения уникального и биологического ландшафтного разнообразия Витебского и Себежского Поозорья, прилегающих к границе. Трансграничная ООПТ «Заповедное Поозорье» объединит национальный парк «Себежский» (РФ, Псковская область), республиканский ландшафтный заказник «Красный Бор» (Беларусь) и республиканский ландшафтный заказник «Освейский» (Беларусь), что будет способствовать улучшению сотрудничества в области охраны и мониторинга окружающей среды, научных исследований, сохранения биологического разнообразия, а также развитию экологического просвещения населения и экологического туризма.

Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 916 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств»²⁹. В ст.6 данного постановления говорится о том, что в целях межрегионального сотрудничества стороны способствуют развитию, в том числе созданию и развитию ООПТ.

Относительно использования, функционирования и охраны ООПТ приняты ряд Постановлений Правительства РФ. Они конкретизируют многие законоположения.

Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий»³⁰, которое содержит в себе понятие и условия ведения кадастра ООПТ. В соответствии с

²⁹ Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 916 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств» // СЗ РФ. -2016. - № 38. - Ст. 5570.

его положениями под государственным кадастром ООПТ понимается официальный документ, который содержит регулярно обновляемые сведения обо всех ООПТ федерального, регионального и местного значения.

Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822 «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы»³¹ устанавливает порядок представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях ООПТ федерального, регионального и местного значения, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы проектной документации.

Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального

³⁰ Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ. – 1996. – № 44. – Ст. 5014.

³¹ Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822 «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. – 2008. – № 46. – Ст. 5344.

значения»)³² устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области охраны и использования ООПТ федерального значения.

Постановление Правительства РФ от 16 октября 2014 г. № 1057 «О ставках платы по договору купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, для собственных нужд»³³ согласно которому ставки платы за древесину из федеральных ООПТ, приобретаемую для собственных нужд, определяются равными ставкам за единицу объёма древесины, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»³⁴.

Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в

³² Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения») // СЗ РФ . - 2012 .- № 53. - Ст. 7946 (часть II).

³³ Постановление Правительства РФ от 16 октября 2014 г. № 1057 «О ставках платы по договору купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, для собственных нужд»// СЗ РФ. - 2014. - № 23. - Ст. 2787.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» // СЗ РФ. - 2007. - № 23. - Ст. 2787.

границах таких зон»³⁵ определяет порядок создания охранных зон ООПТ, режим охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон.

На региональном уровне принято значительное число правовых актов, расширяющих федеральный перечень категорий ООПТ в пределах территорий соответствующих субъектов РФ. К примеру, Закон Республики Тыва от 9 декабря 1996 г. № 645 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва»³⁶, Закон Республики Хакасия от 20 октября 1992 года № 12 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Хакасия»³⁷, Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 г. 910-3 № 713-IV «Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия)»³⁸, Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 г. № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях областного и местного значения в Свердловской области»³⁹ и т.д.. В Республике Татарстан (далее – РТ) принято Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 февраля 2003 г. № 116 «О ведении кадастра особо охраняемых природных территорий Республики

³⁵ Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» // СЗ РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1323.

³⁶ Закон Республики Тыва от 9 декабря 1996 г. № 645 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва»// Собрание законодательства Республики Тыва. –.2001. – № 2.

³⁷ Закон Республики Хакасия от 20 октября 1992 г. № 12 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. – 2004. – №23.

³⁸ Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 г. 910-3 № 713-IV «Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. – 2011. – № 17.

³⁹ Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 г. № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях областного и местного значения в Свердловской области» // Областная газета. –.2007. – № 166.

Татарстан»⁴⁰. В соответствии с данным Постановлением в РТ ведётся свой кадастр ООПТ регионального значения. Полномочия по организации и ведению в РТ единой для РФ системы кадастра ООПТ регионального значения осуществляет Министерство лесного хозяйства РТ. Министерство лесного хозяйства РТ обеспечивает организацию и ведение работ по сбору и регулярному обновлению кадастровых сведений об ООПТ РТ.

ФЗ «Об ООПТ» выступает эффективным нормативным актом, способствует сохранению уникальных природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Правоприменительная и судебная практика выявила ряд вопросов по организации, использованию и охране ООПТ, возникшие в результате двусмысленных формулировок и коллизий в соответствующем законодательстве. Явная проблема наблюдается в несоответствии между ФЗ «Об ООПТ», ЗК РФ и ЛК РФ.

Региональные и муниципальные нормативные правовые акты оказывают косвенное влияние на правомочие распоряжения публичными земельными участками в ООПТ. Дело в том, что ограничения оборотоспособности земельных участков устанавливаются только федеральными законами. В ст. 27 ЗК закреплено, что изъятыми из оборота земельными участками в ООПТ признаются земельные участки федеральной собственности только в государственном

⁴⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 февраля 2003 г. № 116 «О ведении кадастра особо охраняемых природных территорий Республики Татарстан» //

Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2003. – № 6.

природном заповеднике и национальном парке; а ограниченными в обороте являются публичные земельные участки в остальных категориях ООПТ. В то же время при попадании земельного участка в ООПТ регионального и муниципального значения при её создании, осуществляемом посредством принятия нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня соответственно, он становится ограниченно оборотоспособным⁴¹. Аналогичная ситуация возникает и с ограничениями права частной собственности на земельные участки, которые попадают в ООПТ регионального или местного значения при создании или расширении её границ.

В субъектах РФ при образовании ООПТ регионального значения на землях, относящихся к федеральной собственности (например, на землях лесного фонда; сельскохозяйственного назначения; населённых пунктов), возникают трудности. Дело в том, что их создание производится без перевода в категорию земель «земли особо охраняемых территорий и объектов».

Так, в соответствии с ЗК РФ согласно ст.95 к землям ООПТ относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов. Исходя из смысла ст.2 ФЗ «Об ООПТ», ООПТ регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

⁴¹ Лунева Е.В. Проблемы согласования разноотраслевых норм о земельных участках в особо охраняемых природных территориях как объектах гражданских прав // Вестник ВУиТ. – 2015. – №2 (82).

Особенности перевода земель ООПТ и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию, а также обратный процесс регулируются ст.10 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁴². Согласно ст.8 ЗК РФ перевод земель, находящихся в федеральной собственности, и земельных участков в составе таких земель, в другие категории осуществляется Правительством Российской Федерации. К примеру, в соответствии с ЛК РФ (ст. 8) лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Исходя из этих положений, существует точка зрения, что земли лесного фонда, на которых созданы ООПТ регионального значения, должны быть переведены в категорию земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», для чего необходимо решение Правительства Российской Федерации⁴³.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 5 марта 2014 г. № 73-АПГ14-2 обжалуется решение Верховного Суда Республики Бурятия от 15 ноября 2013 г., которым отказано в заявлении о признании недействующим Лесохозяйственного регламента Северо-Байкальского лесничества Республики Бурятия, утв. приказом Республиканского агентства лесного

⁴² Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. - 2004. - № 52. - Ст.5276.

⁴³ Крейндин М.Л. Правовые проблемы развития системы особо охраняемых природных территория Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. Режим доступа свободный. - Природопользователь РФ. - URL:https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjVwo_JupbQAhWLWCwKHXEQC98QFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.forestforum.ru%2Finfo%2FOOPT_191112.doc&usg=AFQjCNGGuGviV8lkh9BZuRcrYv8FyJlrQ&sig2=Zhmrsa9Jn-iXmzh4Xaj83Q&cad=rjt.

хозяйства от 20 декабря 2012 г. № 1085. Администрация муниципального образования «Северо-Байкальский район» Республики Бурятия обратилась в суд с заявлением о признании Регламента недействующим, ссылаясь на его противоречие федеральному законодательству статье 6 ЛК РФ, ст. 7 и 94 ЗК РФ⁴⁴.

В данном определении Верховный Суд РФ отнёс принятие правил содержания и выгула домашних животных к санитарно-противоэпидемическим мероприятиям и, соответственно, к компетенции субъектов РФ. Довод о том, что вопросы обращения с животными могут быть отнесены к вопросам благоустройства как к вопросам местного значения, суд отверг на основании того, что ни домашние, ни безнадзорные животные действующим законодательством к элементам благоустройства территорий не отнесены. За органами местного самоуправления суд признал только право определять места выгула домашних животных.

В данном случае исключение сегмента муниципально-правового регулирования по вопросам содержания и выгула домашних животных (сведя функции муниципалитетов к организации мест для выгула и консультативной помощи населению) представляется некорректным. Необходим комплексный правовой подход. При этом органы местного самоуправления должны быть внимательными и избегать установления дополнительных норм и правил, касающихся санитарно-эпидемиологического благополучия, а также прямого регулирования прав и обязанностей владельцев

⁴⁴ Определение Верховного Суда РФ от 3 сентября 2014 г. № 73-АПГ14-3 по делу № 3-4/2014 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.04.2018).

животных, касающихся обеспечения конституционных прав других граждан⁴⁵.

В Определении Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 66-АПГ17-1⁴⁶ рассматривалось дело о признании противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу Постановления Правительства Иркутской области от 7 июня 2012 г. № 318-пп «О переводе земельных участков». Постановлением Правительства Иркутской области от 7 июня 2012 г. № 318-пп земельные участки переведены из категории земель сельскохозяйственного назначения, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов для строительства туристической базы отдыха. Вышеуказанным Постановлением пытались расширить территорию национального парка «Прибайкальский».

Пунктом 5 ст.12 ФЗ «Об ООПТ» предусмотрено, что национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. ООПТ федерального значения определяются Правительством Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2055-р «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России»⁴⁷ утвержден

⁴⁵ Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения. // Практика муниципального управления. - 2015. - № 8.

⁴⁶ Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 66-АПГ17-1 по делу № 318-пп [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.04.2018).

⁴⁷ Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 2055-р «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России» // [Электронный ресурс]. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128658/

перечень ООПТ федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России, в котором под номером 119 значится Прибайкальский национальный парк, Иркутская область. В силу п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»⁴⁸ государственное управление в области организации и функционирования ООПТ федерального значения осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В данном случае Правительство Иркутской области действовало с превышением своих полномочий и в противоречии с федеральным законодательством об ООПТ.

Ограничения, которые устанавливаются региональным или муниципальным законодательством не должны противоречить федеральным законам. Так, в Определении ВС РФ № 44-АПГ15-5 от 27 мая 2015 г. рассматривалось дело о признании п. 3.2 и 3.2.2 Постановления Правительства Пермского края от 18 июля № 647-п «О внесении изменений в Проставление Правительства Пермского края от 30 ноября 2009 г. № 890-п «Об утверждении Порядка организации, реорганизации и ликвидации особо охраняемых природных территорий местного значения» противоречащей федеральному законодательству. В п. 3.2 и 3.2.2 Постановления № 647-п, оспаривалось положение, допускающее возможность изменения границ ООПТ местного значения с целью организации рекреационного использования территории, что могло повлечь изменение целевого назначения земельных

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»// СЗ РФ. -2008. - № 22. - ст. 2581.

участков в пределах таких земель, а фактически, изъятие для нужд, противоречащих их природоохранному назначению⁴⁹.

Суд сослался на положения п.3 и 4 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 95 ЗК РФ, согласно которым изменение целевого назначения земельных участков в пределах земель ООПТ, их изъятие для нужд, не соответствующих назначению, не допускается. Ввиду вышеизложенного оспариваемая норма обоснованно признана судом противоречащей требованиям федерального законодательства.

Таким образом, отсутствие четкой систематизации нормативных правовых актов относительно ООПТ является тормозящим фактором в развитии данных территории. Коллизии в федеральном законодательстве, противоречия между нормами федеральных, региональных и местных нормативных правовых актов приводят к разнородной судебной практике и трудностям правоприменения. Необходимо обеспечить правовую системность, что будет способствовать определённости и стабильности в использовании и обороте земельных участков в составе ООПТ.

⁴⁹ Определение Верховного суда РФ № 44-АПГ15-5 от 27 мая 2015 г. // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 18.04.2018).

Глава 2. Элементы правового режима особо охраняемых природных территорий

§ 2.1. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях федерального значения

Стимулы и ограничения в механизме правового регулирования занимают особое место. Они направлены на упорядочение общественных отношений путём побуждения субъектов к конкретному поведению. Правовые стимулы устремлены на активизацию социально-полезных действий, а правовые ограничения, напротив, являются сдерживающим фактором от определённых поступков. Поэтому исследование правовых стимулов и ограничений как специфических правовых средств информационно-психологического воздействия на участников конкретных отношений представляется актуальным, в том числе и в сфере рекреационной деятельности на ООПТ.

В условиях стремительного развития рекреационной, туристической, спортивной деятельности в нашей стране особую значимость приобретает проблема пределов воздействия на редкие экологические системы и уникальные ландшафты особенно ООПТ федерального значения. Рекреационные возможности ООПТ (даже специально выделенных для этой цели участков биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников, соответствующих зон национальных парков, заказников федерального значения) могут быть использованы только как

дополнительные и подчинённые их природоохранным функциям. Развитие здесь туристической, рекреационной и спортивной инфраструктуры возможно при приоритетном учёте правовых ограничений.

В целях защиты земель ООПТ федерального значения от неблагоприятных антропогенных воздействий вводятся ряд ограничений и запретов. Бывают полные запреты, исключающие все действия, а есть и другие, не допускающие совершать их определённый объем (частичные запреты). Например, в пределах ООПТ федерального значения запрещаются не все виды деятельности, а только те, которые не связаны с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотрены федеральными законами.

Исключительно к объектам федерального значения относятся такие категории ООПТ как государственные природные заповедники и национальные парки. Федеральное значение так же могут иметь государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады⁵⁰.

Система ограничений прав на земельные участки в ООПТ носит межотраслевой характер, поскольку состоит из гражданско-правовых, земельно-правовых и природоресурсно-правовых требований⁵¹. Их в свою очередь необходимо подразделить на несколько групп.

К первой группе правовых ограничений в анализируемой области относятся природоохранные запреты и требования к

⁵⁰ Подробнее об этом см: § 1.1 настоящей работы.

⁵¹ Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях // Е.В. Лунева. - М.: Статут. - 2018. - 159 с.

хозяйственной деятельности в границах ООПТ⁵². В качестве примера экологических запретов следует привести запрещение деятельности, не связанной с сохранением и изучением природных комплексов и объектов на землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, государственных природных заказников федерального значения, памятников природы федерального значения, дендрологических парков и ботанических садов федерального значения, а также запрещение деятельности, оказывающей негативное воздействие на природные комплексы и объекты таких ООПТ. Примером экологических требований является обязанность всех субъектов правоотношений, возникающих по поводу ООПТ федерального значения, соблюдать особый режим⁵³.

Во вторую группу входят ограничения субъектного состава, права собственности и оборота природных объектов в пределах ООПТ федерального значения. Е.В. Лунева справедливо обращает внимание на то, что «Природоохранные запреты ограничивают возможности законных владельцев земельных участков по их использованию в целях, связанных с образованием ООПТ. При этом для каждой их категории количество запрещений неодинаково»⁵⁴ (ограничения права собственности). Указанные правовые средства варьируются в зависимости от «разновидности» ООПТ: на ООПТ федерального

⁵²Чечельницкий И. В. Публично-правовые ограничения природопользования по экологическому законодательству// Юридический мир. - 2013. - №8. - С. 44-47.

⁵³ Бердинских С.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий // Законность. - 2018. - № 2.

⁵⁴ Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения в регулировании имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки на особо охраняемых природных территориях// Российский юридический журнал. - 2014. - № 3 - С. 186 - 194.

значения ограничения более строгие, на ООПТ регионального и местного значения права участников отношений менее ограничены.

Действительно, ограничение прав предусмотрено ст.95 ЗК РФ: в пределах земель ООПТ изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. Лимитирование правомочий собственников реализуется ст.45 ЗК РФ, где указано, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при нарушении режима использования земель, включая ООПТ.

Находящиеся в федеральной собственности земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками изъяты из оборота (п. 4 ст. 27 ЗК РФ), за исключением случаев, предусмотренных ФЗ (п. 2 ст. 95 ЗК РФ). В соответствии со п.7 ст.95 ЗК РФ на землях ООПТ федерального значения запрещается: предоставление земельных участков для садоводства и дачного хозяйства; строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешённой на ООПТ деятельностью в соответствии с ФЗ; движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием ООПТ, прогон скота вне автомобильных дорог; иные виды деятельности, запрещённые ФЗ.

На территории государственных природных заповедниках могут быть выделены земельные участки, на территории

которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. Масштабы этих участков определяются в зависимости от необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии⁵⁵. В соответствии со ст. ст. 6, 11 ФЗ «Об ООПТ» рассматриваются порядок пребывания на землях заповедника, платность его посещения, основы управления заповедниками федеральными государственными бюджетными учреждениями, передача им земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование. В ст. ст. 12, 14, 16 анализируемого ФЗ предусматриваются изъятие из гражданского оборота земель, иных природных ресурсов и недвижимого имущества, расположенных в границах национальных парков и находящихся в федеральной собственности; порядок создания национального парка, пребывания в нем, платность посещения.

Третью группу образуют функциональные и территориальные ограничения, основанные на принципах предупреждения, не причинения экологического вреда. К примеру, запрет приватизировать либо иным способом приобретать частным лицам земельные участки публичного собственника на ООПТ (за исключением земельного участка под многоквартирным жилым домом на ООПТ). В Апелляционном Определении Московского областного суда по делу № 33-2717/2015 администрация городского поселения Мытищи обратилось к гражданину Н. с требованием о сносе самовольных построек ссылаясь на то, что жилые строения гражданина Н., являются многоквартирными жилыми домами, возведены без установленного законом разрешения на

⁵⁵ Иванов А.В. Категория защитных лесов "леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях": правовое регулирование и правоприменительная практика // Экологическое право. – 2017. – № 3.

строительство, с нарушением целевого назначения земельных участков, при их возведении нарушены их права и законные интересы, поскольку в охранной зоне национального парка «Лосиный остров» производится строительство малоэтажных жилых домов с одобрения Администрации городского поселения Мытищи, участки под домами переводятся в другую категорию. Оценив представленные в материалы дела доказательства, руководствуясь положениями ст. ст. 3, 4, 52, 58 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. ст. 95 ЗК РФ, ст. ст. 12, 15 ФЗ «Об ООПТ» судебная коллегия приходит к выводу, что возведение многоквартирных домов, как и изменение вида разрешённого использования земельного участка в границах охранной зоны национального парка «Лосиный остров» без согласования данных вопросов с уполномоченным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды нарушает режим особой охраны парка, установленный действующим законодательством⁵⁶.

По утверждению А.В. Малько, правовое регулирование, так же как и любой иной управленческий процесс, осуществляется с помощью двух основных информационных средств: правовых стимулов и правовых ограничений, выступающих формой проявления двоичности юридической информации⁵⁷. Из этого следует, что помимо ограничений и запретов необходимо также стимулировать участников любых правоотношений на правомерное поведение. Этого можно достичь путём введения правовых стимулов в необходимом количестве.

⁵⁶ Апелляционное определение Московского областного суда по делу 33-2717/2015 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

⁵⁷ Малько А. В. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. – 1993. – № 1.

Стимулирующим фактором является дозволение на развитие познавательного туризма в границах ООПТ. В 2011 году был принят ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 N 365-ФЗ⁵⁸, который внёс изменения в ФЗ «Об ООПТ» относительно развития познавательного туризма на территориях государственных природных заповедников. До изменения законодательства на государственные природные заповедники была возложена лишь задача экологического просвещения. На основании ст. 13 ФЗ «Об ООПТ», создание условий для регулируемого туризма и отдыха – это одна из основных задач для каждого национального парка, однако данное направление не было обязательным для государственных природных заповедников.

Для реализации развития познавательного туризма была разработана и утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года⁵⁹ (далее – Концепция). Если ранее в нормативно-правовой базе для государственных природных заповедников не было акцента на предоставление

⁵⁸ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – № 275.

⁵⁹ Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года») // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 3. – Ст. 452.

туристических услуг, то сейчас в Концепции – эта цель определена.

В настоящее время согласно ст. 10 ФЗ «Об ООПТ» на специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры. Чуть больше строительных объектов дозволено размещать в пределах национального парка в зонах познавательного туризма, рекреации и обслуживания посетителей (ст. 15 ФЗ «Об ООПТ»). На остальных ООПТ разрешено возведение и иных сооружений.

Несмотря на то, что подавляющее большинство земельных участков на ООПТ федерального значения принадлежит РФ, в их границах могут находиться земельные участки физических и юридических лиц (ч. 2 ст. 95 ЗК РФ). Это происходит при создании и расширении границ национальных парков и других ООПТ федерального значения, которые осуществляются без выкупа земельных участков. За исключением государственных природных заповедников, которые создаются с обязательным выкупом всех земельных участков.

Кроме того, земельные участки в ООПТ федерального значения могут предоставляться в аренду. В ст. 10 ФЗ «Об ООПТ» сказано, что участки биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника могут предоставляться в аренду гражданам и юридическим лицам для осуществления развития познавательного туризма, физической культуры и спорта. В ст. 17 обозначенного

нормативного правового акта в отношении земельных участков в составе национальных парков, также предусмотрена возможность предоставления их в аренду в целях осуществления рекреационной деятельности.

Для достижения баланса частных и публичных интересов необходимо изменить привычные представления о правовом регулировании хозяйственной деятельности в границах ООПТ федерального значения как исключительно ограничивающем. Ведь комплексное использование правовых стимулов умножит шансы эффективного правового воздействия на сознание и поведение субъектов по осуществлению рекреации в пределах ООПТ федерального значения, на достижение ими социально полезного результата.

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с ограничивающими началами в том, что первые, как правило, выступают более побуждающими факторами для задуманного поведения. Безусловно, не правильно будет полностью отрицать правовые ограничения, так как без них невозможна полноценная и законная самостоятельность. В каждом конкретном случае необходимо соблюдать баланс правовых стимулов и правовых ограничений, только при таких обстоятельствах будет обеспечено максимально эффективное правовое регулирование отношений, возникающих по поводу использования природных ресурсов в составе ООПТ федерального значения⁶⁰.

⁶⁰ Батыршина Г.Ф., Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях. Традиции юридической науки в Казанском университете глазами студентов и преподавателей: сборник совместных научных статей преподавателей и студентов юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета / Казань. - 2017. Сборник принят в печать

2.2 Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях регионального значения

Государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады могут быть отнесены к ООПТ федерального значения, так и регионального значения. Исключительно к объектам регионального значения относятся такая категория ООПТ как природные парки. Согласно п.3 ст.2 ФЗ «Об ООПТ» законами субъектов РФ могут устанавливаться и иные категории ООПТ регионального и местного значения.

Важнейшей частью рекреационного потенциала региона являются ООПТ, сохранившиеся в естественном состоянии и обладающие уникальными возможностями для рекреации, туризма и спорта. С целью сохранения биологического разнообразия в условиях стремительного возрастания антропогенного воздействия на редкие и уникальные экологические системы следует разработать эффективное правовое регулирование оборота и использование ООПТ регионального значения⁶¹.

Ранее в Татарстане был принят Закон Республики Татарстан от 16 октября 1997 г. № 1360 «Об особо охраняемых природных территориях», в настоящее время он утратил силу. Отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются ЭК РТ⁶².

⁶¹ Подробнее об этом см: § 1.1. настоящей работы.

⁶² Подробнее об этом см: § 1.1. настоящей работы.

Кроме того, исследуемые отношения на территории Татарстана регулируются подзаконными региональными нормативными правовыми актами. Так, в РТ принято Постановление Кабинета Министров РТ от 24 июля 2009 г. № 520 «Об утверждении Государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан и внесении изменений в отдельные Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам особо охраняемых природных территорий»⁶³, которое устанавливает реестр ООПТ Татарстана, информацию по каждой ООПТ республики содержит данные о её статусе и правоустанавливающих документах, местоположении и органах, осуществляющих государственный экологический контроль, а также общую характеристику объекта. Согласно данному постановлению река Казанка является ООПТ регионального значения, а в соответствии со ст.8 Водного кодекса РФ является водным объектом, находящимся в федеральной собственности.

По словам прокурора Татарской природоохранной прокуратуры РТ Ильсура Гильмутдинова до сих пор идут споры, какой статус носит река Казанка - это объект федерального уровня или республиканского значения⁶⁴. Неопределённость статуса реки порождает множество различных проблем. Например, из какого бюджета - республиканского или

⁶³ Постановление Кабинета Министров РТ от 24 июля 2009 г. № 520 «Об утверждении Государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан и внесении изменений в отдельные Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам особо охраняемых природных территорий» // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. - № 30. - 2009.

⁶⁴ Яковлева Ю.С. , Ярхамов И.И. Споры вокруг статуса реки Казанка мешают властям наводить порядок в водоохранной зоне // KazanFirst: [сайт]. URL: <https://kazanfirst.ru/article/155060>.

федерального - должны оплачиваться расходы на снос незаконных построек вдоль водоёмов. Кто должен выплачивать материальный ущерб гражданам, чьи объекты были снесены по ошибке. Считаем, что правовой режим реки Казанка должен быть в первую очередь включать нормы о ней как о памятнике природы регионального значения, который должен охраняться⁶⁵.

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров РТ от 27 февраля 2003 г. № 116 «О ведении кадастра особо охраняемых природных территорий Республики Татарстан» ведётся государственный кадастр ООПТ РТ. Данное постановление является официальным документом, которое содержит регулярно обновляемые сведения обо всех ООПТ федерального, республиканского и местного значения, расположенных в РТ⁶⁶.

Немаловажной проблемой при государственном кадастровом учёте ООПТ являлась сложность в определении и уточнении границ. Для решения этого вопроса Министерством лесного хозяйства РТ была разработана Стратегия развития и управления ООПТ РТ, утверждённая Законом РТ от 22 апреля 2011 г. № 13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы», направлена на повышение эффективности функционирования системы природно-заповедного фонда РТ, учитывая рекомендации Стратегии развития лесного хозяйства РТ на период до 2018 г. (Иванова, 2010)⁶⁷. Результатами

⁶⁵ Калемина А.И. Правовой статус реки Казанки // Марийский юридический вестник. - 2016. - №4 (19).

⁶⁶Подробнее об этом см: § 1.2. настоящей работы.

⁶⁷ Сабирова Д.Р. Проблемы государственного кадастрового учета особо охраняемых природных территорий на примере национального парка Нижняя Кама // Самарская Лука: проблемы региональной и

стратегии были внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о границах всех ООПТ РТ, а также сокращение количества правонарушений, осуществляемых на указанных землях и в частности по отношению к ним.

Так, ранее в 2015 г. Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой были выявлены ООПТ регионального значения общей площадью 1200 га по факту отсутствия границ. По решению суда Министерство лесного хозяйства РТ установило границы данных земель и, соответственно, государственный кадастр недвижимости был восполнен сведениями о границах всех ООПТ РТ⁶⁸.

Актуальной проблемой для многих ООПТ, в частности Национального парка «Нижняя Кама», является восстановление границ земель, в результате чего приходится прибегать к судебным разбирательствам. Так, в решение от 19 января 2016 г. по делу № А65-18989/2015 национальный парк «Нижняя Кама» вернул свои территории, которые согласно Постановлению Главы Тукаевского муниципального района были незаконно предоставлены в собственность ПАО «Камаз» и поставлены на государственный кадастровый учет, поскольку известно, что по закону земельные участки в границах национальных парков являются федеральной собственностью и не подлежат приватизации. Национальный парк на тот момент

глобальной экологии. - 2016. - №4.

⁶⁸ Споры вокруг статуса реки Казанка мешают властям наводить порядок в водоохранной зоне [Электронный ресурс] // Казанская межрайонная природоохранная прокуратура [сайт]. URL: http://wmpp.ru/struktura/kazan/?dob=+%EF%F0%EE%EA%F3%F0%E0%F2%F3%F0%FB&PAGEN_2=3 (дата обращения 7.02.2018).

имел исключительное право их выкупа⁶⁹. Так в судебном порядке удалось сохранить и защитить земли ООПТ.

В условиях стремительного развития туризма и рекреации, возрастающей потребности населения в качественном и безопасном отдыхе вблизи мест проживания, ведёт к увеличению воздействия на ООПТ, которые в силу особого статуса имеют уникальный природный потенциал и ландшафтную привлекательность. Согласно приказам Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 546 «Об утверждении Порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма», от 8 апреля 2015 г. № 174 «Об утверждении Порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий национальных парков в целях туризма и отдыха» федеральное государственное бюджетное учреждение, осуществляющее управление соответствующим национальным парком или заповедником, утверждает размер платы за посещение заповедника только после ее согласования с Минприроды России. Размер платы должен быть опубликован на соответствующих официальных сайтах заповедников и национальных парков.

Инициатива федерального уровня в части установления платы за посещение отдельных категорий ООПТ была поддержана и региональными властями. Так, Мурманской областной Думой в соответствии со ст. 104 Конституции РФ в порядке законодательной инициативы в Государственной

⁶⁹ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 19 января 2016 г. по делу № А65-18989/2015 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

Думой внесён проект федерального закона № 965777-6 «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – законопроект № 965777-6). Так, указанный законопроект № 965777-6 предусматривает установление возможности взимания платы государственными учреждениями, созданными субъектами РФ и осуществляющими управление природными парками, за посещение физическими лицами территорий природных парков (за исключением участков, расположенных в границах населённых пунктов) в целях туризма и отдыха. Порядок определения указанной платы устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ⁷⁰.

В недавнем времени был принят приказ от 13 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-185 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ординского муниципального района Пермского края»⁷¹. Данный приказ установил ограничения и дозволения в отношении ландшафтного памятника природы «Лысая гора» и геологического памятника природы «Ординская пещера». Установлены запреты на строительство (за исключением объектов, предусмотренных проектом обустройства и проведения природоохранных мероприятий.); геолого-разведочные работы, приводящие к нарушению почвенного и

⁷⁰ Григорьева Татьяна Андреевна Правовые основы взимания платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков // Марийский юридический вестник. – 2016. – №4 (19).

⁷¹ Приказ от 13 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-185 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ординского муниципального района Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – № 7. – 2017.

растительного покрова, среды обитания животных.; рубки леса, за исключением санитарных; заготовка живицы и древесных соков; размещение, хранение и утилизация промышленных и бытовых отходов; всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. На территории данных ООПТ предусматривается эксплуатация и реконструкция существующих объектов; геолого-разведочные работы, не приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова, среды обитания животных; санитарные рубки; посещение территории в рекреационных, учебных и иных целях.

Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края был также принят Приказ от 2 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-144 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ильинского муниципального района Пермского края»⁷². Было утверждено Положение об историко-природном комплексе «Кузьминка», которым установлен запрет на следующие виды деятельности: геолого-разведочные работы, приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова; рубка лесов, за исключением санитарных; размещение, хранение и утилизация промышленных и бытовых отходов; проезд вне дорог, определённых материалами лесоустройства, и стоянка вне специально отведенных мест, за исключением случаев, связанных с охраной леса и осуществлением предусмотренных природоохранных

⁷² Приказ от 2 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-144 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ильинского муниципального района Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – № 5. – 2017 г.

мероприятий; разведение костров вне специально оборудованных для этих целей мест. Предусмотрены следующие виды дозволений на таких территориях: геолого-разведочные работы, не приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова; посещение территории в рекреационных, учебных и иных целях; санитарные рубки леса.

Постановлением Правительства Самарской области от 6 июля 2015 года № 407 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения»⁷³, которым установлено положение о памятнике природы регионального значения «Самарское устье». На территории памятника природы установлены запреты на проведение рубок лесных насаждений; заготовку гражданами древесины для собственных нужд без соответствующего разрешения; строительство хозяйственных и жилых объектов, строительство зданий и сооружений, строительство магистральных автомобильных дорог, железных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций; устройство свалок, складирование и захоронение отходов; размещение летних лагерей скота, летних доек, мест водопоя скота; выпас скота; разведка и добыча полезных ископаемых; мелиоративные работы, гидростроительство, зарегулирование стока; передвижение транспорта вне дорог, за исключением случаев передвижения, необходимого для обеспечения установленного режима памятника природы. На территории памятника природы разрешаются при условии ненанесения ущерба охраняемым

⁷³Постановление Правительства Самарской области от 6 июля 2015 года № 407 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения» // Волжская коммуна. - № 172. - 2015 г.

природным комплексам: свободное посещение территории гражданами; сбор гражданами для собственных нужд недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений; сенокошение; пчеловодство; осуществление деятельности по охране лесов от пожаров; проведение биотехнических мероприятий, направленных на поддержание и увеличение численности отдельных видов животных.

Проанализировав положения об ООПТ регионального значения можно сделать вывод, что перечень ограничений и дозволений на данных территориях различен в зависимости от природных особенностей каждой ООПТ. Необходимо обеспечить баланс правовых стимулов и ограничений, способствующий сохранению уникальных ландшафтов на ООПТ регионального значения и в то же время развитию деятельности субъектов предпринимательской в туристско-рекреационной сфере.

§ 2.2. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях регионального значения

Государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады могут быть отнесены к ООПТ федерального значения, так и регионального значения. Исключительно к объектам регионального значения относятся такая категория ООПТ как природные парки. Согласно п.3 ст.2 ФЗ «Об ООПТ» законами

субъектов могут устанавливаться и иные категории ООПТ регионального и местного значения.

Важнейшей частью рекреационного потенциала региона являются ООПТ, сохранившиеся в естественном состоянии и обладающие уникальными возможностями для рекреации, туризма и спорта. С целью сохранения биологического разнообразия в условиях стремительного возрастания антропогенного воздействия на редкие и уникальные экологические системы следует разработать эффективное правовое регулирование оборота и использование ООПТ регионального значения⁷⁴.

Ранее в Татарстане был принят Закон Республики Татарстан от 16 октября 1997 г. № 1360 «Об особо охраняемых природных территориях», в настоящее время он утратил силу. Отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются ЭК РТ⁷⁵.

Кроме того, исследуемые отношения на территории Татарстана регулируются подзаконными региональными нормативными правовыми актами. Так, в РТ принято Постановление Кабинета Министров РТ от 24 июля 2009 г. № 520 «Об утверждении Государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан и внесении изменений в отдельные Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам особо охраняемых природных территорий»⁷⁶, которое устанавливает

⁷⁴ Подробнее об этом см: § 1.1. настоящей работы.

⁷⁵ Подробнее об этом см: § 1.1. настоящей работы.

⁷⁶ Постановление Кабинета Министров РТ от 24 июля 2009 г. № 520 «Об утверждении Государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан и внесении изменений в отдельные Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам особо охраняемых природных территорий» // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов

реестр ООПТ Татарстана, информацию по каждой ООПТ республики содержит данные о её статусе и правоустанавливающих документах, местоположении и органах, осуществляющих государственный экологический контроль, а также общую характеристику объекта. Согласно данному постановлению река Казанка является ООПТ регионального значения, а в соответствии со ст.8 Водного кодекса РФ является водным объектом, находящимся в федеральной собственности.

По словам прокурора Татарской природоохранной прокуратуры РТ Ильсура Гильмутдинова до сих пор идут споры, какой статус носит река Казанка - это объект федерального уровня или республиканского значения⁷⁷. Неопределённость статуса реки порождает множество различных проблем. Например, из какого бюджета - республиканского или федерального - должны оплачиваться расходы на снос незаконных построек вдоль водоёмов. Кто должен выплачивать материальный ущерб гражданам, чьи объекты были снесены по ошибке. Считаем, что правовой режим реки Казанка должен быть в первую очередь включать нормы о ней как о памятнике природы регионального значения, который должен охраняться⁷⁸.

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров РТ от 27 февраля 2003 г. № 116 «О ведении кадастра особо охраняемых природных территорий Республики Татарстан» ведётся государственный кадастр ООПТ РТ. Данное

исполнительной власти. - № 30. - 2009.

⁷⁷ Яковлева Ю.С. , Ярхамов И.И. Споры вокруг статуса реки Казанка мешают властям наводить порядок в водоохранной зоне // KazanFirst: [сайт]. URL: <https://kazanfirst.ru/article/155060>.

⁷⁸ Калемина А.И. Правовой статус реки Казанки // Марийский юридический вестник. - 2016. - №4 (19).

постановление является официальным документом, которое содержит регулярно обновляемые сведения обо всех ООПТ федерального, республиканского и местного значения, расположенных в РТ⁷⁹.

Немаловажной проблемой при государственном кадастровом учёте ООПТ являлась сложность в определении и уточнении границ. Для решения этого вопроса Министерством лесного хозяйства РТ была разработана Стратегия развития и управления ООПТ РТ, утверждённая Законом РТ от 22 апреля 2011 г. № 13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы», направлена на повышение эффективности функционирования системы природно-заповедного фонда РТ, учитывая рекомендации Стратегии развития лесного хозяйства РТ на период до 2018 г. (Иванова, 2010)⁸⁰. Результатами стратегии были внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о границах всех ООПТ РТ, а также сокращение количества правонарушений, осуществляемых на указанных землях и в частности по отношению к ним.

Так, ранее в 2015 г. Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой были выявлены ООПТ регионального значения общей площадью 1200 га по факту отсутствия границ. По решению суда Министерство лесного хозяйства РТ установило границы данных земель и, соответственно, государственный кадастр недвижимости был восполнен сведениями о границах всех ООПТ РТ⁸¹.

⁷⁹Подробнее об этом см: § 1.2. настоящей работы.

⁸⁰ Сабирова Д.Р. Проблемы государственного кадастрового учета особо охраняемых природных территорий на примере национального парка Нижняя Кама // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. - 2016. - №4.

Актуальной проблемой для многих ООПТ, в частности Национального парка «Нижняя Кама», является восстановление границ земель, в результате чего приходится прибегать к судебным разбирательствам. Так, в решение от 19 января 2016 г. по делу № А65-18989/2015 национальный парк «Нижняя Кама» вернул свои территории, которые согласно Постановлению Главы Тукаевского муниципального района были незаконно предоставлены в собственность ПАО «Камаз» и поставлены на государственный кадастровый учет, поскольку известно, что по закону земельные участки в границах национальных парков являются федеральной собственностью и не подлежат приватизации. Национальный парк на тот момент имел исключительное право их выкупа⁸². Так в судебном порядке удалось сохранить и защитить земли ООПТ.

В условиях стремительного развития туризма и рекреации, возрастающей потребности населения в качественном и безопасном отдыхе вблизи мест проживания, ведёт к увеличению воздействия на ООПТ, которые в силу особого статуса имеют уникальный природный потенциал и ландшафтную привлекательность. Согласно приказам Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 546 «Об утверждении Порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма», от 8 апреля 2015 г. № 174 «Об утверждении Порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий национальных парков в целях туризма и отдыха» федеральное государственное бюджетное учреждение,

⁸² Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 19 января 2016 г. по делу № А65-18989/2015 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

осуществляющее управление соответствующим национальным парком или заповедником, утверждает размер платы за посещение заповедника только после ее согласования с Минприроды России. Размер платы должен быть опубликован на соответствующих официальных сайтах заповедников и национальных парков.

Инициатива федерального уровня в части установления платы за посещение отдельных категорий ООПТ была поддержана и региональными властями. Так, Мурманской областной Думой в соответствии со ст. 104 Конституции РФ в порядке законодательной инициативы в Государственной Думой внесён проект федерального закона № 965777-6 «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – законопроект № 965777-6). Так, указанный законопроект № 965777-6 предусматривает установление возможности взимания платы государственными учреждениями, созданными субъектами РФ и осуществляющими управление природными парками, за посещение физическими лицами территорий природных парков (за исключением участков, расположенных в границах населённых пунктов) в целях туризма и отдыха. Порядок определения указанной платы устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ⁸³.

В недавнем времени был принят приказ от 13 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-185 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ординского муниципального района Пермского

⁸³ Григорьева Татьяна Андреевна Правовые основы взимания платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков // Марийский юридический вестник. – 2016. – №4 (19).

края»⁸⁴. Данный приказ установил ограничения и дозволения в отношении ландшафтного памятника природы «Лысая гора» и геологического памятника природы «Ординская пещера». Установлены запреты на строительство (за исключением объектов, предусмотренных проектом обустройства и проведения природоохранных мероприятий.); геолого-разведочные работы, приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова, среды обитания животных.; рубки леса, за исключением санитарных; заготовка живицы и древесных соков; размещение, хранение и утилизация промышленных и бытовых отходов; всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. На территории данных ООПТ предусматривается эксплуатация и реконструкция существующих объектов; геолого-разведочные работы, не приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова, среды обитания животных; санитарные рубки; посещение территории в рекреационных, учебных и иных целях.

Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края был также принят Приказ от 2 февраля 2017 года № СЭД-30-01-02-144 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ильинского муниципального района Пермского края»⁸⁵. Было утверждено Положение об историко-

⁸⁴ Приказ от 13 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-185 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ординского муниципального района Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – № 7. – 2017.

⁸⁵ Приказ от 2 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-144 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ильинского муниципального района Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора

природном комплексе «Кузьминка», которым установлен запрет на следующие виды деятельности: геолого-разведочные работы, приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова; рубка лесов, за исключением санитарных; размещение, хранение и утилизация промышленных и бытовых отходов; проезд вне дорог, определённых материалами лесоустройства, и стоянка вне специально отведенных мест, за исключением случаев, связанных с охраной леса и осуществлением предусмотренных природоохранных мероприятий; разведение костров вне специально оборудованных для этих целей мест. Предусмотрены следующие виды дозволений на таких территориях: геолого-разведочные работы, не приводящие к нарушению почвенного и растительного покрова; посещение территории в рекреационных, учебных и иных целях; санитарные рубки леса.

Постановлением Правительства Самарской области от 6 июля 2015 года № 407 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения»⁸⁶, которым установлено положение о памятнике природы регионального значения «Самарское устье». На территории памятника природы установлены запреты на проведение рубок лесных насаждений; заготовку гражданами древесины для собственных нужд без соответствующего разрешения; строительство хозяйственных и жилых объектов, строительство зданий и сооружений, строительство магистральных автомобильных дорог, железных дорог,

Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – № 5. – 2017 г.

⁸⁶Постановление Правительства Самарской области от 6 июля 2015 года № 407 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения» // Волжская коммуна. – № 172. – 2015 г.

трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций; устройство свалок, складирование и захоронение отходов; размещение летних лагерей скота, летних доек, мест водопоя скота; выпас скота; разведка и добыча полезных ископаемых; мелиоративные работы, гидростроительство, регулирование стока; передвижение транспорта вне дорог, за исключением случаев передвижения, необходимого для обеспечения установленного режима памятника природы. На территории памятника природы разрешаются при условии ненанесения ущерба охраняемым природным комплексам: свободное посещение территории гражданами; сбор гражданами для собственных нужд недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений; сенокошение; пчеловодство; осуществление деятельности по охране лесов от пожаров; проведение биотехнических мероприятий, направленных на поддержание и увеличение численности отдельных видов животных.

Проанализировав положения об ООПТ регионального значения можно сделать вывод, что перечень ограничений и дозволений на данных территориях различен в зависимости от природных особенностей каждой ООПТ. Необходимо обеспечить баланс правовых стимулов и ограничений, способствующий сохранению уникальных ландшафтов на ООПТ регионального значения и в то же время развитию деятельности субъектов предпринимательской в туристско-рекреационной сфере.

§ 2.3. Стимулы и ограничения в правовых режимах особо охраняемых природных территориях местного значения

Органы местного самоуправления создают ООПТ местного значения на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования. Правовой статус ООПТ местного значения устанавливается в соответствующих муниципальных нормативных правовых и иных актах (положения, постановления глав муниципальных образований об организации ООПТ, паспортах ООПТ и других). Практика показывает, что такой статус ООПТ достаточно действенно гарантирует защиту окружающей природной среды от антропогенного воздействия. Поэтому, чем выше процент ООПТ в площади административно-территориального образования, тем выше его экологическая защищённость и привлекательность⁸⁷.

В соответствии с п.3 ст.2 ФЗ «Об ООПТ» законами субъектов РФ могут быть установлены категории ООПТ местного значения. Состав и особенности дополнительных категорий ООПТ определяются природными и социально-экономическими условиями, культурно-историческими особенностями. В настоящее время дополнительные категории ООПТ местного значения установлены примерно в трети субъектов РФ. Суммарно по России дополнительных категорий ООПТ местного значения – около 50. К таким дополнительным категориям относятся: ресурсный резерват; охраняемый ландшафт; уникальные озера; зона покоя; сакральные

⁸⁷ Стадолин М.Е., Ямчук Е.В. Особо охраняемые природные территории местного значения: проблемы управления и развития // Вестник ГУУ. – 2017. – №3.

природные объекты; детский экологический парк, городской лес, заповедный участок и др.⁸⁸

Некоторым юристами высказывается точка зрения, что наиболее оптимальной и приоритетной формой развития местных ООПТ является развитие экологического туризма при ограничении традиционных видов туризма в ее пределах. Тем самым повышается финансовая привлекательность данных территорий для частных инвесторов в рамках государственно-, муниципально-частного партнёрства, при условии сохранения природного и ландшафтного биоразнообразия территории, позволяющая достичь оптимального сочетания и взаимосвязи рекреационной возможности и природоохранной функций ООПТ⁸⁹.

Своеобразным дозволением также является допустимость размещать объекты жилищного фонда в туристско-рекреационной особой экономической зоне на ООПТ регионального и местного значения в соответствии ФЗ «Об ООПТ», а также с ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁹⁰. Однако, в пределах ООПТ федерального значения недопустимо возводить такие объекты (ст. 95 ЗК РФ)⁹¹.

⁸⁸ Яковлева И.А. Актуальные вопросы развития системы особо охраняемых природных территорий // Фундаментальные исследования. - 2015. - № 12 (часть 2) - С. 438-443.

⁸⁹ См: Стадолин М.Е., Ямчук Е.В. Особо охраняемые природные территории местного значения: проблемы управления и развития // Вестник ГУУ. - 2017. - №3.

⁹⁰ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. - 2005. - № 162.

⁹¹ См: Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. - 2014. - № 2.

В соответствии с ЗК РФ, ФЗ «Об ООПТ» при организации ООПТ местного значения, без изъятия земель у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, категория принадлежащих земель не изменяется, а устанавливается особый правовой режим использования, с учетом ограничений, установленных режимом охраны ООПТ, таких как: запрещение всякой деятельности, влекущей за собой нарушение их сохранности, предоставления земель для ведения хозяйственной деятельности граждан и их некоммерческих объединений, строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, строительства промышленных, хозяйственных и иных объектов, не связанных с функционированием ООПТ, за исключением регламентных работ на существующих объектах, движения и стоянки механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, неорганизованной рекреационной деятельности, устройство стоянок автотранспорта, размещения отходов производства и потребления, а так же иных видов деятельности, которые могут повлечь за собой нарушение режима ООПТ.

Постановлением администрации города Хабаровска от 29 января 2016 года № 198 «Об утверждении Положения об особо охраняемых природных территориях местного значения «Парковая зона детского санатория «Амурский» и «Парковая зона военного санатория «Богдановка»⁹² устанавливает ограничения и дозволения относительно данных территорий.

⁹² Постановление администрации города Хабаровска от 29 января 2016 года № 198 «Об утверждении Положения об особо охраняемых природных территориях местного значения «Парковая зона детского санатория «Амурский» и «Парковая зона военного санатория «Богдановка» // Хабаровские вести. – 2016. – № 17.

Так, на данных ООПТ местного значения запрещается: искажение исторически сложившихся ландшафтов; проведение работ, приводящих к нарушению гидрологического режима территории, почвенного покрова, возникновению и развитию эрозионных и оползневых процессов; загрязнение почв, захламление территории, захоронение и несанкционированное размещение отходов производства и потребления, устройство снежных «сухих» свалок снега; размещение складов топлива, ядохимикатов, органических минеральных удобрений, размываемых грунтов; несанкционированная вырубка, обрезка и повреждение зелёных насаждений; повреждение прогулочных дорог, информационных щитов и других специально установленных знаков; мойка автотранспорта; разведение костров, сжигание сухих листьев, травы и веток, пуск палов; иная деятельность, запрещённая законодательством РФ.

Допускаются следующие виды деятельности: рекультивация нарушенных земель; удаление усохших, поврежденных, ослабленных деревьев и кустарников, проведение санитарных рубок, рубок ухода; посадка деревьев, кустарников и других зелёных насаждений; благоустройство территорий ООПТ «Парковая зона детского санатория «Амурский» и «Парковая зона военного санатория «Богдановка» с целью обеспечения условий для оздоровительной деятельности; реконструкция и обслуживание памятных знаков и объектов монументального искусства; размещение в специально отведённых местах спортивных площадок; обустройство экологических и прогулочных троп; проведение экскурсий, организация проектов и исследований с участием школьников и студентов.

В Постановлении администрации города Перми «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях местного значения города Перми» утверждены положения об ООПТ местного значения - охраняемых ландшафтах «Сарматский смешанный лес» и «Долина реки Рассохи». На территории вышеуказанных ООПТ местного значения устанавливается запрет на: деятельность с превышением нормативов предельно допустимых уровней производственного и транспортного шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иных вредных физических воздействий на здоровье человека и окружающую природную среду; причинение беспокойства диким животным, их отлов и уничтожение, разорение их гнезд и нор; интродукция любых видов растений или животных, ранее не обитавших на ООПТ, в целях их акклиматизации; нарушение мест обитания, сбор и уничтожение всех видов животных и растений, в том числе видов, включенных в красные книги Российской Федерации, Среднего Урала и Пермского края, а также лекарственных, красиво цветущих дикорастущих трав, трав, имеющих декоративное значение; любые виды рубок лесных насаждений, за исключением санитарных рубок; заготовка живицы и древесных соков; самовольные посадки растений, а также самовольные действия, направленные на рекреационное обустройство лесных участков; самовольное изменение разрешенного использования лесного участка или его части; самовольное занятие лесных участков; размещение рекламных и информационных щитов, не связанных с функционированием ООПТ; движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием ООПТ, осуществляемые вне дорог общего

пользования и специально предусмотренных для этого мест, за исключением транспортных средств, обеспечивающих противопожарные мероприятия; загрязнение почв, замусоривание территории, захоронение мусора, устройство бытовых и промышленных свалок; выгул и езда на лошадях в границах ООПТ; разведение и поддержание костров. Дозволения предусматриваются на следующие виды деятельности: проведение научно-исследовательских работ в области охраны и рационального использования растительного мира, ландшафтной архитектуры, рекреации, устойчивое управление биологическими ресурсами, изучение значения биоразнообразия; предоставление лесных участков для целей, соответствующих режиму использования территории, и в порядке, предусмотренном действующим законодательством; проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, обеспечению санитарной безопасности в лесах, уходу за лесом, лесовосстановлению и лесоразведению; организованная подкормка животных, включая птиц; проведение работ по капитальному, текущему, аварийному, плановому ремонту существующих линейных объектов, проходящих через территорию ООПТ, с обязательной последующей рекультивацией почвенного и растительного покрова в соответствии с проектом, получившим положительное заключение государственной экологической экспертизы; проведение ремонтных работ временных построек рекреационного назначения, физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений; создание и оборудование тропиной сети, ремонт и замена покрытия пешеходных дорожек; развешивание искусственных гнезд, дуплянок, щелянок и тому подобное; создание малых

архитектурных форм для улучшения рекреационного потенциала ООПТ; проведение спортивных, культурно-массовых мероприятий, за исключением выводково-гнездового периода; проведение мероприятий по склоноукреплению, созданию ландшафтных культур, в том числе посадки под полог, декоративное озеленение; размещение некапитальных объектов рекреационной инфраструктуры (временных построек рекреационного назначения, физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений).

В настоящее время природно-заповедный фонд в РТ включает в себя 3 объекта местного значения: Городской лесопарк «Лебяжье», Парк Горького и Парк Победы⁹³. В недавнем времени относительно лесопарка Лебяжье сложилась затруднительная ситуация, а именно её статус не предполагает ведения хозяйственной деятельности, хотя это не предусмотрено действующими законами, муниципальными актами.

В судебной практике рассматривался спор по делу № А65-5823/2015⁹⁴ об отказе в предоставлении земельного участка в аренду на территории, примыкающей к озеру Лебяжье для организации парка для занятий водными видами спорта. Отказ был мотивирован тем, что испрашиваемый земельный участок расположен в границах ООПТ местного значения, однако указанный земельный участок не поставлен на кадастровый учёт и соответственно это порождало невозможность его использования для спорта и рекреации.

⁹³ Подробнее об этом см: § 1.1. настоящей работы.

⁹⁴ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 24 июня 2015 г. по делу № А65-5823/2015 // [Электронный ресурс]. Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 4.02.2018).

Споры по поводу ООПТ местного значения лесопарка Лебяжье вызвали необходимость урегулирование вопроса о разрешённых видах деятельности на данной территории. По итогам работы проектной группы Совета по предпринимательству при Президенте РТ был принят ряд постановлений Исполнительного комитета Казани⁹⁵, которые позволяли на законных основаниях за плату предоставить места у озера «Лебяжье» под спортивно-оздоровительные виды деятельности заинтересованным предпринимателям. Более того, удалось проработать механизм дифференцированного подхода к порядку оплаты в сезонный и несезонный период.

Даная проблема наблюдается относительно и других ООПТ местного значения, когда виды активности, разрешённые на данных территориях которых, не ясны: они не запрещены, но и не разрешены законодательством, тем самым любые попытки старта предпринимательской деятельности на исследуемых территориях по формальной причине пресекаются из-за отсутствия законных оснований. Поэтому данный механизм, который был применён относительно ООПТ местного значения «Лебяжье» может быть распространён по всем аналогичным ООПТ местного значения.

Таким образом, необходимо совершенствование правовой базы управления системой ООПТ местного значения, а также способствования развития экологического туризма на данных территориях. Важно определить статус территории и прописать разрешённые виды хозяйственной деятельности для каждой ООПТ местного значения.

⁹⁵ Совет по предпринимательству при Президенте Республики Татарстан [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sovet.tatarstan.ru>.

Глава 3. Правовое обеспечение рационального природопользования в особо охраняемых природных территориях

§ 3.1. Правовые пределы осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на особо охраняемых природных территориях

Организация отдыха и оздоровления населения в природной среде нашей страны является сейчас одной из значимых социально-экономических задач. Вследствие этого проблематика исследования правовых пределов рекреационно-туристской и спортивной деятельности, выявление эффективных правовых средств, юридических конструкций рационального природопользования в ООПТ приобретает особую актуальность.

В Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «О концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года»⁹⁶ (далее - Концепция) в основных направлениях совершенствования системы ООПТ говорится о необходимости развития познавательного туризма как об одном из приоритетных направлениях использования данных территорий.

До принятия Концепции в нормативно-правовой базе, закрепляющей правовой режим государственных природных заповедников не было акцента на предоставление

⁹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «О концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 3.

туристических услуг. Сейчас же определено, что основным предназначением ООПТ является предоставление востребованных обществом услуг в области: поддержания экологической стабильности территорий, существенно изменённых хозяйственной деятельностью; воспроизводства в естественных условиях ценных возобновляемых природных ресурсов; поддержания здоровой среды для жизни людей и создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации;- реализации эколого-просветительских программ; проведения фундаментальных и прикладных исследований в области естественных наук.

Для устойчивого экономического и финансового обеспечения системы ООПТ, Концепцией предусматривается решение таких задач как увеличение базовых показателей бюджетного финансирования ООПТ, развитие и внедрение позитивного опыта получения заповедниками и национальными парками собственных средств, в том числе за счёт оказания платных услуг; совершенствование системы арендных отношений в национальных парках в целях повышения их привлекательности для потенциальных инвесторов, разработка и реализация комплекса мер по стимулированию развития малого бизнеса в сфере организации туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях и др.

В то же время Концепцией определено, что основной целью развития познавательного туризма на ООПТ федерального значения является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Отмечено, что в заповедниках эта деятельность должна ограничиваться и осуществляться с учётом их размеров, ландшафтной и

природоохранной специфики на конкретных участках, определённых индивидуальными положениями об ООПТ⁹⁷.

Как известно, главным фактором развития туристско-рекреационной и спортивной отраслей является спрос. Он определяет основные направления при принятии перспективных планов увеличения рекреационной емкости региона и как следствие, разработка региональных нормативных правовых актов. В ст. 10, ст. 15, ст. 17 ФЗ «Об ООПТ» закреплена возможность осуществлении рекреационной деятельности в границах ООПТ.

Однако осуществление туристической, рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ должно быть связано с выполнением их основных природоохранных задач. Исходя из этого природоохранные учреждения, ведающие ООПТ, не должны строить свою экономическую политику принимая во внимания только рыночные условия. В первую очередь им необходимо учитывать экологические ограничения в виде правовых пределов.

Рекреационные возможности ООПТ (даже специально выделенных для этой цели участков биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников⁹⁸, национальных парков, природных парков и др.) могут быть использованы только как дополнительные и подчиненные ее природоохранным функциям. Развитие здесь туристической, рекреационной и спортивной инфраструктуры возможно при

⁹⁷ Тарасова В.В., Гукова А.А., Брезинская Л.В. Развитие познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения // Актуальные проблемы лесного комплекса. - 2015. - №41.

⁹⁸ Лунова Е.В. Биосферный полигон государственного природного биосферного заповедника: понятие и правовой режим // Учёные записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. - 2016. - Т. 158, кн. 2. - С. 554-566.

приоритетном учете правовых ограничений. Именно эти ограничения должны определять уровень удовлетворения потребностей граждан ⁹⁹.

В ст.27 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено понятие нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Кроме того в ст. 1 данного Федерального закона обозначены цели её установления, а именно обеспечение устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения биологического разнообразия. При этом допустимая нагрузка на ООПТ выражается не столько в количестве человек в единицу времени на единицу площади, а во всем комплексе воздействия.

В настоящий момент не выработано единого мнения относительно системы измерения рекреационно-туристической нагрузки. ООПТ разнообразны по своему природоохранному режиму и выполняемым функциям. Так, в качестве единицы ее измерения различными авторами принимаются следующие показатели: количество человек, которые могут одновременно находиться на единице площади территории; число туристов, пребывающих в сутки на рекреационных объектах в течение сезона; количество отдыхающих, проходящих по единице площади за единицу времени и др.¹⁰⁰

Как отмечает Е. В. Лунева, использование природных ресурсов ООПТ станет рациональным, если туристическая,

⁹⁹ Архипенко Т.В., Дудко Г.В. Проблемы рекреационного использования особо охраняемых природных территорий // Рекреационная география: Учебно-методический комплекс. // Под ред. А.С. Кускова, В.Л. Голубева, Т.Н. Одинцова. – М.: МПСИ, 2005. – 496 с.

¹⁰⁰ Масилевич Н.А. Методические основы экологического нормирования туристической нагрузки на особо охраняемые природные территории // Труды БГТУ – Серия 7: Экономика и управление. – 2010. – № 7. – С. 67-70.

рекреационная и спортивная деятельность будет осуществляться в рамках нормативов рекреационных нагрузок на уникальные ландшафты. Вырученные средства от рекреационных, туристических и спортивных услуг целесообразно частично направлять на финансирование природоохранных и научных мероприятий по снижению «туристско-рекреационной» нагрузки. Тем самым возможно достижение максимально полное использование природных ресурсов ООПТ с наименьшими потерями и минимальным антропогенным воздействием¹⁰¹.

Получается, что фактически происходит предоставление земельных участков в ООПТ федерального значения в аренду. В ст. 10 ФЗ «Об ООПТ» сказано, что участки биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника могут предоставляться в аренду гражданам и юридическим лицам для осуществления развития познавательного туризма, физической культуры и спорта, в ст. 17 данного Федерального закона в отношении земельных участков, на территориях национальных парков, также предусмотрена возможность предоставления в аренду в целях осуществления рекреационной деятельности.

¹⁰¹ Лунева Е.В. К вопросу о правовых проблемах реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников // Экологическая политика. Материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.) и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино - 21») (16-17 мая 2016 г.) /Под ред. проф. А. К. Голиченкова, проф. В. В. Лунина, проф. А. Ю. Шутова; составители А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович. - М.: Издательство Московского университета, 2016. - 273 с. (Электронное издание).

Частично создана нормативная правовая база, предоставлены условия для развития рекреационной, туристической и спортивной деятельности в границах ООПТ. Казалось бы, все хорошо: природные ресурсы ООПТ вовлечены в экономическую сферу. Однако отсутствует комплекс правовых мер по защите и охране редких экологических систем от чрезмерной антропогенной нагрузки от рассматриваемых видов хозяйственного воздействия. В частности не приняты нормативы рекреационной нагрузки.

В судебной практике рассматриваются дела относительно земельных участков в составе ООПТ приобретаемых в целях строительства, не относящихся к функционированию данных территорий. К примеру, возникает ситуация когда на момент приобретения лицом участка действует акт уполномоченного органа, снимающий с момента его принятия ограничения по запрету строительства на земельном участке в составе ООПТ, однако спустя какое-то время устанавливается запрет на строительство любых объектов. Важно отметить, что, несмотря на разрешение, на строительство, наличие распорядительного акта об изменении категории земель и вида разрешённого использования земельных участков в составе ООПТ не свидетельствует о безусловной возможности осуществления строительства на принадлежащих земельных участках¹⁰².

В настоящее время ни для одной ООПТ, кроме озера Байкал, не разработаны нормативы рекреационной нагрузки. В приказе Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно

¹⁰² Определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2018 г. № 9-КГ17-23 [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. - // URL: <http://vsrf.ru/> (дата обращения: 25.04.2018).

допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (зарегистрировано в Минюсте РФ 7 июня 2010 г. № 17490)¹⁰³ установлены допустимые воздействия при рекреационном использовании только наземных экосистем озера Байкал.

С целью обеспечения рационального природопользования в границах ООПТ необходимы совместные согласованные действия экологов-прикладников и юристов. Экологам целесообразно провести исследования:

- по выявлению диагностических признаков для определения стадий рекреационной дигрессии от осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ;
- по категорированию повреждения поверхностного слоя почвы при рекреационной дегрессии;
- по разработке шкалы оценки устойчивости уникальных ландшафтов к рекреационным нагрузкам.

Юристы же должны закрепить в нормативных правовых актах указанные параметры и характеристики в качестве рекреационных нормативов. Министерству природных ресурсов и экологии РФ отдельным приказом следует утвердить официальную методику разработки рекреационных

¹⁰³ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (зарегистрировано в Минюсте РФ 7 июня 2010 г. № 17490) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 26.

нормативов. Она требуется потому, что в границах любой ООПТ расположены уникальные и редкие ландшафты и природные достопримечательности, которые обладают индивидуальной рекреационной ёмкостью¹⁰⁴.

Таким образом, способствуя развитию туристско-рекреационного и спортивного потенциала на территориях ООПТ нашей страны, важно учитывать и существенную антропогенную нагрузку, оказываемую на данные области. Необходимо должным образом регламентировать правовые пределы осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности на ООПТ путём установления рекреационных нормативов.

§ 3.2. Правовые меры снижения негативного воздействия на особо охраняемые природные территории

В настоящее время федеральная система ООПТ включает 103 заповедника, 51 национальный парк и 58 федеральных

¹⁰⁴ Лунева Е.В. К вопросу о правовых проблемах реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников // Экологическая политика. Материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.) и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино - 21») (16-17 мая 2016 г.) /Под ред. проф. А. К. Голиченкова, проф. В. В. Лунина, проф. А. Ю. Шутова; составители А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович. - М.: Издательство Московского университета, 2016. - 273 с. (Электронное издание).

заказников общей площадью 62,5 миллиона гектаров¹⁰⁵. Система ООПТ нашей страны с каждым годом развивается – происходит не только расширение площадей уже существующих, но и создание новых ООПТ. Данная тенденция подтверждает реальную потребность в сохранении уникальных природных объектов и редких экологических систем.

ФЗ «Об ООПТ» регулирует отношения в области организации, охраны и использования ООПТ. К сожалению, в российском законодательстве в настоящий момент не установлен четкий перечень мер, направленных на снижение негативного воздействия на ООПТ. В целях сохранения природных комплексов и объектов ООПТ, от антропогенного воздействия необходимо выработать перечень правовых мер.

Негативное влияние на ООПТ увеличивается в результате активного вовлечения их в ограниченную хозяйственную деятельность. Об этом свидетельствует ряд обстоятельств.

Во-первых, следует отметить, что в настоящее время происходит предоставление земельных участков в ООПТ в аренду. Так, в ст.10, 17 ФЗ «Об ООПТ» предусмотрена возможность заключения договоров аренды земельных участков в границах биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников и национальных парков в целях осуществления рекреационной, туристической и спортивной деятельности. Учитывая антропогенное воздействие, оказываемое от вышеуказанной деятельности необходимо принятие нормативов рекреационной нагрузки¹⁰⁶. В п. 2 ст. 24 ЗК РФ закреплено право предоставления земельных

¹⁰⁵ Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/ / Дата обращения: 6.02.2018 г.

¹⁰⁶ Подробнее об этом см: § 3.1. настоящей работы.

участков ООПТ в безвозмездное пользование работникам соответствующих природоохранных учреждений в виде служебных наделов. Кроме того, в ФЗ «Об ООПТ» в п. 5 ст. 11, в п.4 ст. 16 закреплено право ФГБУ, ведающее конкретным заповедником, национальным парком, предоставлять на участках частичного хозяйственного использования своим работникам в безвозмездное пользование служебные наделы.

В судебной практике встречаются прецеденты, когда ФГБУ, национальный парк, владея земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, передаёт его в аренду (Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 15АП-5127/2018 по делу № А32-31579/2017)¹⁰⁷. Заключая договор аренды, национальный парк распоряжается федеральным имуществом, ошибочно предполагая наличие у него такого права. В указанном случае собственником национального парка является РФ и согласно п. 1 ст. 209 ГК РФ именно ему принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Данное обстоятельство, когда распоряжение земельными участками в составе ООПТ осуществляется не в соответствии с законом и не надлежащим субъектом, ведёт к возникновению многочисленных судебных споров, а также к возможному негативному воздействию на редкие и уникальные достопримечательности.

В земельном и природоохранном законодательстве применяется понятие «территория (либо зона) ООПТ» и «земли, на которых располагаются ООПТ». В силу закона

¹⁰⁷ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 15АП-5127/2018 по делу № А32-31579/2017 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.05.2018).

ООПТ могут находиться на землях разных категорий и принадлежать разным собственникам. Законодательство РФ не предусматривает запрета на нахождение земель других категорий (не земель ООПТ) на территории ООПТ, кроме того, оно разрешает наличие различных режимов использования земель, в том числе хозяйственного режима. Категория земельного участка не меняется в связи с нахождением его на территории ООПТ. В данном случае предусматриваются лишь определённые ограничения на использование земельного участка. При этом государство в целях создания новых и расширения границ существующих земель ООПТ оставляет за собой право принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим их изъятием и об ограничении на них хозяйственной деятельности¹⁰⁸.

В судебной практике рассматривалось дело относительно оспаривание постановления об образовании ООПТ (Определение Верховного Суда РФ от 1 марта 2018 г. № 55-АПГ18-1)¹⁰⁹. Полагалось, что при образовании ООПТ была нарушена процедура его принятия и процедура проведения государственной экологической экспертизы, к тому же предметом спора являлось включение в ООПТ земель населённого пункта.

В данном случае необходимо отметить, что заключение экологической экспертизы, является подтверждением

¹⁰⁸ См: Варакин В.В., Швецов А.В. Правовой режим земельных участков в составе природных парков // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2015. - №2.

¹⁰⁹ Определение Верховного Суда РФ от 1 марта 2018 г. № 55-АПГ18-1 [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. - // URL: <http://vsrf.ru/> (дата обращения: 17.04.2018).

соответствия порядка проведения государственной экологической экспертизы требованиям действующего законодательства. Включение же в границы ООПТ земель населённого пункта не противоречит земельному законодательству.

Во-вторых, до сих пор осталось не выработанным правовое обеспечение системы правовых запретов и дозволения относительно осуществления рационального природопользования на редких природных комплексах и объектах. Отсутствует комплекс правовых мер по защите и охране уникальных природных достопримечательностей от чрезмерной антропогенной нагрузки, не закреплён порядок образования биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников. В ФЗ «Об ООПТ» 3 июля 2016 г были внесены изменения, а именно п. 2 ст. 10 был дополнен весьма спорной фразой о том, что биосферные полигоны могут быть созданы на части территории государственных природных заповедников¹¹⁰, тем самым закрепив возможность изменять правовой режим земель биосферных полигонов с запретительного на запретительно-дозволяющий. Наоборот, целесообразно было бы установить запрет на образование биосферных полигонов из земельных участков, выделенных из состава заповедника, а также прописать, что территория биосферного полигона может состоять из земельных участков, только вновь присоединённых к территории заповедника.

¹¹⁰ См.: ст. 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4187.

В-третьих, в законодательстве закреплены виды ООПТ, в отношении которых точно не определены все возможные варианты их использования человеком. Действенной мерой, способствующей снижению негативного воздействия на данные системы, является проработка дифференцированного подхода к каждой отдельной ООПТ путем установления перечня разрешённых видов хозяйственной деятельности.

При исследовании судебной практики, возникающих по использованию ООПТ был выявлен случай, когда с биосферным государственным природным заповедником был заключён договор о научно-техническом сотрудничестве по реализации Модельного проекта для разведения приморского гребешка и других промысловых беспозвоночных организмов. Субъект, заключивший данный договор был заинтересован во внедрении в своей коммерческой деятельности методов рационального природопользования и сохранения естественного биоразнообразия. Однако договор был признан недействительным в виду того, что товарная аквакультура (товарное рыбоводство), являющаяся одним из видов предпринимательской деятельности, недопустима на ООПТ федерального значения в соответствии с ФЗ «Об ООПТ» (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 05АП-1690/2018 по делу № А51-15778/2017)¹¹¹. В данном случае происходит конфликт частных и публичных интересов. С одной стороны такого вида коммерческой деятельности могло бы способствовать реализации научно-

¹¹¹ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 05АП-1690/2018 по делу № А51-15778/2017 [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 27.05.2018).

технического прогресса, но с другой стороны, возможно, нанесения невосполнимого вреда данным территориям.

Положения относительно ООПТ как учреждений остаются юридически не проработанными. В виду того, что понятия ООПТ как территории и как учреждения не урегулированы должным образом, возникают противоречия между положениями отдельных статей ФЗ «Об ООПТ».

Для сохранения водных объектов животного и растительного мира и среды их обитания ФЗ от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не установлено создания ООПТ, которые признаны в качестве мер охраны природных объектов ст. 58 ФЗ «Об охране окружающей среды» и предусмотрены подп. «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ и ФЗ «Об ООПТ». Ситуация с юридической непроработанностью положений ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» приводит к разночтению норм различных отраслей законодательства при регулировании вопросов сохранения водных биоресурсов, путанице при выборе вида ООПТ и препятствует эффективной реализации норм указанных законодательных актов¹¹².

В-четвертых, ст.10, 17 ФЗ «Об ООПТ» следует дополнить нормой, где предусматривалась бы обязанность для юридических лиц и граждан, которым земельный участок, расположенный в границах национального парка, а также в границах участков биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника, предоставлен в аренду для осуществления рекреационной деятельности, ежегодно

¹¹² Русецкая Г.Д., Дмытерко Е.А. Особо охраняемые природные территории - инструмент устойчивого управления природопользованием // Известия БГУ. - 2017. - №4.

проводить комплекс мероприятий по обеспечению предотвращения экологического вреда, соблюдения особого природоохранного режима, согласованные федеральным государственным бюджетным учреждением, осуществляющим управление соответствующей ООПТ. Перечень указанных мероприятий должен утверждаться федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

В результате проведённого исследования следует констатировать, что в целях снижения и предотвращения негативного воздействия на ООПТ необходимо:

- правовыми средствами обеспечить рациональное природопользование в границах ООПТ, не допускать возможности угрозы туристско-рекреационной деятельности для уникальных природных достопримечательностей;
- нормативно закрепить чёткую систему правовых запретов и дозволений относительно осуществления рационального природопользования на ООПТ;
- осуществлять распоряжение земельными участками в составе ООПТ в соответствии с законом (надлежащим субъектом и др.);
- необходимо определить правовой статус территории и прописать разрешенные виды хозяйственной деятельности для каждой ООПТ, в целях предотвращения и снижения негативного воздействия на уникальные экологические системы;
- разработать перечень природоохранных мероприятий, осуществляемых арендаторами земельных участков в границах биосферного полигона государственного природного заповедника и национального парка.

Заключение

Проведённый комплексный анализ правового режима ООПТ позволяет сделать следующие выводы:

Выявлены правовые факторы, оказывающие тормозящее воздействие на развитие системы ООПТ. К ним относятся: отсутствие чёткой систематизации нормативных правовых актов, касающихся охраны и использования ООПТ; межотраслевые коллизии в федеральном законодательстве; противоречия между федеральными, региональными и местными нормативными правовыми актами, приводящие к увеличению судебных дел.

Выработаны правовые меры по снижению и предотвращению негативного воздействия на ООПТ: минимизация и предотвращение угрозы хозяйственной и иной деятельности на уникальные природные достопримечательности, путём установления нормативов рекреационной нагрузки; нормативное закрепление системы правовых запретов и дозволений по осуществлению рационального природопользования на ООПТ; установление разрешённых видов хозяйственной деятельности для каждой ООПТ; осуществление распоряжение земельными участками в составе ООПТ в соответствии с законом (надлежащим субъектом и др.); разработка перечня природоохранных мероприятий, осуществляемых арендаторами земельных участков в границах биосферного полигона государственного природного заповедника и национального парка.

Целесообразно установить запрет на образование биосферных полигонов из земельных участков, выделенных из состава государственного природного биосферного

заповедника. В целях повышения правовых гарантий охраны редких экологических систем предложено закрепить законоположение о том, что территория биосферного полигона может состоять из земельных участков, только вновь присоединённых к территории государственного природного биосферного заповедника.

На данный момент перечень мер по снижению негативного воздействия на ООПТ ещё не выработан. Для предотвращения и минимизация негативного воздействия на ООПТ необходимо принятие нормативов рекреационной нагрузки.

Проведённое исследование выявило отсутствие согласованности нормативных правовых актов, касающихся охраны и использования ООПТ в федеральном законодательстве; противоречия между федеральными, региональными и местными нормативными правовыми актами. В виду данных противоречий происходит трудности разрешения дел в судебной практике, касающихся использования ООПТ.

Следует обеспечить оптимальный баланс частных и публичных интересов, так как земельные участки ООПТ находится в публичной собственности для многих участников гражданского оборота (особенно осуществляющих коммерческую деятельность) возникают препятствия в реализации предпринимательской деятельности. Безусловно, необходимо, чтобы субъект, осуществляющий данную деятельность, был заинтересован во внедрении в своей коммерческой деятельности методов рационального природопользования и сохранения естественного биоразнообразия. Для обеспечения стабильности гражданского оборота необходимо правовое регулирование, не допускающее

злоупотреблений и препятствующее ущемлению прав участников земельных отношений.

Список использованных нормативно-правовых актов, материалов судебной практики и специальной литературы

I. Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г.)] [Текст] // Российская газета. - 1993. - 25 декабря, № 237.... СЗ РФ. - 2014. - № 30. (часть I). - Ст. 4202.

2. Модельный закон. Земельный кодекс для государств-участников СНГ [Текст]: [Принят в г. Санкт-Петербурге Постановлением 24-8 на 24-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 4 декабря 2004 г. №24-8] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2005. - № 35 (часть 2). - С. 5 - 149.

3. Модельный закон. Об особо охраняемых природных территориях [Текст]: [Модельный закон принят в г. Санкт-Петербурге Постановлением 14-6 на 14-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-6] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2000. - № 23. - С. 96 - 123.

4. Модельный закон. О сохранении, устойчивом использовании и восстановлении биологического разнообразия: [Принят в г. Санкт-Петербурге Постановлением 44-9 на 44-ом пленарном заседании Межпарламентской

Ассамблеи государств-участников СНГ от 20 мая 2016 г.]. [Текст] [Электронный ресурс] Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.03.2018).

5. Сочи. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь. Модельный закон. О создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье»: [Принят в г. Сочи от 30 сентября 2017 г.]. [Текст] [Электронный ресурс] Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.03.2018).

6. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс РФ [Текст]: [федер. закон РФ: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. №14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ с изм. от 7 февраля 2017 г.] // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; 2001. – № 49. – Ст. 4552; 2006. – № 52 (часть 1). – Ст. 5496.

7. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс РФ [Текст]: [федер. закон РФ: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 23 апреля 2018 г.)] // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст.2954.

8. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс РФ [Текст]: [федер. закон РФ: от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 31 декабря 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

9. Российская Федерация. Законы. Водный кодекс РФ [Текст]: [федер. закон РФ: от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. от 29 июля 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст.2381.

10. Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс РФ [Текст]: [федер. закон РФ: от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

11. Российская Федерация. Законы. О недрах: [федер. закон РФ: от 21 февраля 1992 г № 2395-1 -ФЗ (с изм. 30 сентября 2017 г.)] [Текст] // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

12. Российская Федерация. Законы. Об особо охраняемых природных территориях [Текст]: [федер. закон РФ: от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (с изм. от 29 июля 2017 г.)] // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

13. Российская Федерация. Законы. О животном мире: [федер. закон от 24 апреля.1995 г. № 52-ФЗ (с изм. от 3 июля 2016 г.)] [Текст] // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

14. Российская Федерация. Законы. Об экологической экспертизе [Текст]: [федер. закон РФ: от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2017 г.)] // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст.4556.

15. Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды [Текст]: [федер. закон РФ: от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с изм. от 31 декабря 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст.133.

16. Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: [Текст]: [федер. закон РФ: от 21 декабря 2004 г № 172-ФЗ (с изм. от 29 июля 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2004. – № 52. – Ст.5276.

17. Российская Федерация. Законы. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: [Текст]: [федер. закон РФ: от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (с изм. от 18 июля 2017 г.)] // СЗ РФ. – 2005. – № 30. – Ст.3127.

18. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: [Текст]: [федер. закон РФ: от 30

ноября 2011 г. № 365-ФЗ (с изм. от 3 июля 2016 г.)] // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст.7043.

19. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: [Текст]: [федер. закон РФ: от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2016 г.)] // СЗ РФ. – 2016. – № 27. – Ст.4187.

20. Российская Федерация. Президент РФ. Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации: [указ Президента РФ от 2 октября 1992г. № 1155] [Текст] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. –1992. – № 14. – Ст. 1096.

21. Российская Федерация. Правительство РФ. О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий: [постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249] [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – №44. – Ст. 5014.

22. Российская Федерация. Правительство РФ. О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности: [постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310] [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – №23. – Ст. 2787.

23. Российская Федерация. Правительство РФ. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: [постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404] [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – №22. – Ст. 2581.

24. Российская Федерация. Правительство РФ. Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт

которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической: [постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822] [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – №46. – Ст. 5344.

25. Российская Федерация. Правительство РФ. О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения (вместе с «Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения»): [постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1391] [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – №53. – Ст. 7946(часть II).

26. Российская Федерация. Правительство РФ. Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон: [постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. № 138] [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – №9. – Ст. 1323.

27. Российская Федерация. Правительство РФ. О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств: [постановление Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 916] [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – №38. – Ст. 5570.

28. Российская Федерация. Правительство РФ. Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении

Минприроды России: [распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 2055-р] [Текст] // СЗ РФ. -2009. -№3. -Ст.425.

29. Российская Федерация. Правительство РФ. О концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года: [распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р] [Текст] // СЗ РФ. - 2012. -№ 3. -Ст.452.

30. Российская Федерация. Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал: [приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 63] [Текст] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2010. - № 26.

31. Республика Татарстан. Законы. Экологический кодекс Республики Татарстан: [закон Республики Татарстан от 15 января 2009 № 5-ЗРТ] [Текст] // Газета «Республика Татарстан». - 2008. - № 10.

32. Республика Хакасия. Законы. Об особо охраняемых природных территориях Республики Хакасия: [закон Республики Хакасия от 20 октября 1992 г. № 12] [Текст] // Вестник Хакасии. - 2004. - №23.

33. Республика Тыва. Законы. Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва: [закон Республики Тыва от 9 декабря 1996 г. № 645] [Текст] // Собрание законодательства Республики Тыва. -.2001. - № 2.

34. Свердловская область. Законы. Об особо охраняемых природных территориях областного и местного значения в Свердловской области: [закон Свердловской области от 21 ноября 2005 г. № 105-ОЗ] [Текст] // Областная газета. – 2007. – № 166.

35. Республика Бурятия. Законы. Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия: [закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1438-III] [Текст] // Бурятия. – 2005. – № 246.

36. Республика Саха (Якутия). Законы. Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия): [закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 г. 910-3 № 713-IV] [Текст] // Якутские ведомости. – 2011. – № 17.

37. Пермский край. Законы. Об особо охраняемых природных территориях Пермского края: [закон Пермского Края от 4 декабря 2015 г. № 565-ПК] [Текст] [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный сайт губернатора и Правительства Пермского края. – URL: www.permkrai.ru/download.php?id=17623 (дата обращения: 16.03.2018).

38. Республика Татарстан. Законы. О внесении изменений в Экологический кодекс Республики Татарстан: [закон Республики Татарстан от 12 января 2016 г. №1-ЗРТ] [Текст] // [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 17.03.2018).

39. Республика Бурятия. Правительство Республики Бурятия. О заказнике «Кижингинский» Кижингинского района республики Бурятия: [Постановление Правительства

Республики Бурятия от 11 мая 1995 г. № 172] [Текст] // Собрание законодательства Республики Бурятия. -2008. - № 4.

40. Самарская область. Правительство Самарской области. Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения: [Постановление Правительства Самарской области от 6 июля 2015 года № 407] [Текст] // Волжская коммуна. - № 172. - 2015 г.

41. Пермский край. Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии пермского края. Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ильинского муниципального района Пермского края: [приказ Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 2 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-144] [Текст] // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. - № 5. - 2017 г.

42. Пермский край. Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии пермского края. Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ординского муниципального района Пермского края: [приказ Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 13 февраля 2017 г. № СЭД-30-01-02-185] [Текст] // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. - № 7. - 2017.

43. Республика Татарстан. Кабинет Министров Республики Татарстан. О ведении кадастра особо охраняемых

природных территорий Республики Татарстан: [Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 февраля 2003 г. № 116] [Текст] // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2003. – № 6.

44. Республика Татарстан. Кабинет Министров Республики Татарстан. Об утверждении Государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан и внесении изменений в отдельные Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам особо охраняемых природных территорий: [Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 июля 2009 г. № 520] [Текст] // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2009. – № 30.

45. Казань. Руководитель Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани. Об утверждении границ особо охраняемых природных территорий местного значения «Парк Победы» и «Центральный парк культуры и отдыха им. М.Горького: [Постановление Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 20 февраля 2009 г. № 826] [Текст] // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 2016. – № 8. – с. 382.

46. Казань. Руководитель Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани. Об утверждении границ особо охраняемой природной территории местного значения - городского леса «Лебяжье»: [Постановление Руководителя Исполнительного комитета муниципального

образования г. Казани от 31 июля 2009 г. № 6384] [Текст] // Сборник документов и правовых актов муниципального образования г. Казань. - 2010. - № 27.

47. Хабаровск. Администрация города Хабаровск. Об утверждении Положения об особо охраняемых природных территориях местного значения «Парковая зона детского санатория «Амурский» и «Парковая зона военного санатория «Богдановка»: [Постановление администрации города Хабаровска от 29 января 2016 года № 198] [Текст] // Хабаровские вести. - 2016. - № 17.

48. Пермский край. Краснокамское городское поселение Краснокамского муниципального района Пермского края. Об организации особо охраняемой природной территории местного значения - охраняемый ландшафт Сосновый бор: [Решение Краснокамского городского поселения Краснокамского муниципального района Пермского края от 23 апреля 2015 г. №31] [Текст] [Электронный ресурс] Режим доступа свободный: Дума Краснокамского городского поселения Краснокамского муниципального района Пермского края. - URL: <http://krasnokamsk.ru/> (дата обращения: 26.02.2018).

II. Материалы судебной практики

1. Определение Верховного Суда РФ от 3 сентября 2014 г. № 73-АПГ14-3 по делу № 3-4/2014 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.04.2018).

2. Определение Верховного Суда РФ от 27 мая 2015 г. № 44-АПГ15-5 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не

опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 18.04.2018).

3. Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 66-АПГ17-1 по делу № 318-пп [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.04.2018).

4. Определение Верховного Суда РФ от 1 марта 2018 г. № 55-АПГ18-1 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.04.2018).

5. Определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2018 г. № 9-КГ17-23 по делу № 305-КГ17-18472 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.04.2018).

6. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 5 апреля 2017 г. № Ф06-19371/2017 по делу № А65-18640/2015 // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2018).

7. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 июля 2017 г. № Ф06-22398/2017 по делу № А12-67656/2016// Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2018).

8. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 15АП-5127/2018 по делу № А32-31579/2017 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 27.05.2018).

9. Апелляционное определение Московского областного суда по делу 33-2717/2015 [Текст] [Электронный ресурс] //

Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

10. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 24 июня 2015 г. по делу № А65-5823/2015 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

11. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 19 января 2016 г. по делу № А65-18989/2015 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.04.2018).

12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.03.2011 г. № 24-Г11-4 [Текст] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

а. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2012. – № 12.

б. Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2015 № 58-КГ15-2 (Судебная коллегия по административным делам) [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 10.

13. Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 13.03.2018 г. № 4-КГ17-73 [Текст] [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

14. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.03.2018 № 48-АПГ18-1 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс.

15. Определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.03.2018 № 9-КГ17-23 [Текст] [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

16. Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2018 № 304-ЭС18-5569 по делу № А46-7327/2017[Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс.

17. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2019 № 52-АПА19-2 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

18. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2019 № 87-АПА19-4 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

19. Постановление Верховного Суда РФ от 05.11.2019 № 63-АД19-2 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

20. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.11.2019 № 39-АПА19-5 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

21. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 127-АПА19-32 [Текст]

[Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс.

22. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.01.2020 № АКПИ19-837 Об отказе в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим пункта 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 10.08.1993 № 769[Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

23. Постановление Верховного Суда РФ от 20.12.2019 № 59-АД19-4 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

24. Постановление Верховного Суда РФ от 03.02.2020 № 18-АД20-1 [Текст] [Электронный ресурс] // Официально не опубликовано / СПС КонсультантПлюс

III. Специальная литература

1. Архипенко Т.В., Дудко Г.В. Проблемы рекреационного использования особо охраняемых природных территорий // Рекреационная география: Учебно-методический комплекс. // Под ред. А.С. Кускова, В.Л. Голубева, Т.Н. Одинцова. – М.: МПСИ, 2005. – 496 с.

2. Батыршина Г.Ф., Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях. Традиции юридической науки в Казанском университете глазами студентов и

преподавателей: сборник совместных научных статей преподавателей и студентов юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета / Казань, 2017. Сборник принят в печать

3. Бердинских С.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий // Законность. – 2018. – № 2.

4. Вараксин В.В., Швецов А.В. Правовой режим земельных участков в составе природных парков // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2015. – №2.

5. Григорьева Т.А. Правовые основы взимания платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков // Марийский юридический вестник. – 2016. – №4 (19).

6. Иванов А.В. Категория защитных лесов "леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях": правовое регулирование и правоприменительная практика // Экологическое право. – 2017. – № 3.

7. Калемина А.И. Правовой статус реки Казанки // Марийский юридический вестник. – 2016. – №4 (19).

9. Крейндли М.Л. Правовые проблемы развития системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. Режим доступа свободный. – Природопользователь РФ. –

URL:[https://www.google.ru/url?](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjVwo)

[sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjVwo_JupbQAhWLWCwKHXEQC98QFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.forestforum.ru%2Finfo](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjVwo_JupbQAhWLWCwKHXEQC98QFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.forestforum.ru%2Finfo)

%2FOOPT_191112.doc&usg=AFQjCNGGuGviV8lkh9BZuRcrYv8FyJlrQ&sig2=Zhmrza9Jn-iXmzh4Xaj83Q&cad=rjt.

10. Кузнецова Н.В. Экологическое право: учебное пособие. – М.: Юриспруденция. – 2000. – 168 с.

11. Лунева Е.В. Биосферный полигон государственного природного биосферного заповедника: понятие и правовой режим // Учёные записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. – 2016. – Т. 158, кн. 2. – С. 554-566.

12. Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. – 2014. – № 2.

13. Лунева Е.В. К вопросу о правовых проблемах реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников // Экологическая политика. Материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.) и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино – 21») (16-17 мая 2016 г.) /Под ред. проф. А. К. Голиченкова, проф. В. В. Лунина, проф. А. Ю. Шутова; составители А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович. – М.: Издательство Московского университета 2016. – 273 с. (Электронное издание).

15. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. – М.: Статут. – 2018. – 27 с.

16. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях // Е.В. Лунева. – М.: Статут. – 2018. – 159 с .

17. Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения в регулировании имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки на особо охраняемых природных территориях// Российский юридический журнал. – 2014. – № 3 – С. 186 – 194.

18. Лунева Е.В. Проблемы согласования разноотраслевых норм о земельных участках в особо охраняемых природных территориях как объектах гражданских прав // Вестник ВУиТ. – 2015. – №2 (82).

19. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения. // / Практика муниципального управления. – 2015. – № 8.

20. Малько А. В. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. – 1993. – № 1.

21. Масилевич Н.А. Методические основы экологического нормирования туристической нагрузки на особо охраняемые природные территории // Труды БГТУ – Серия 7: Экономика и управление. – 2010. – № 7. – С. 67-70.

22. Русецкая Г.Д., Дмытерко Е.А. Особо охраняемые природные территории - инструмент устойчивого управления природопользованием // Известия БГУ. – 2017. – №4.

23. Сабирова Д.Р. Проблемы государственного кадастрового учета особо охраняемых природных территорий на примере национального парка Нижняя Кама // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. – 2016. – №4.

25. Стадолин М.Е., Ямчук Е.В. Особо охраняемые природные территории местного значения: проблемы управления и развития // Вестник ГУУ. – 2017. – №3.

26. Тарасова В.В., Гукова А.А., Брезинская Л.В. Развитие познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения // Актуальные проблемы лесного комплекса. – 2015. – №41.

28. Чечельницкий И. В. Публично-правовые ограничения природопользования по экологическому законодательству// Юридический мир. – 2013. – №8. – С. 44-47.

29. Яковлева И.А. Актуальные вопросы развития системы особо охраняемых природных территорий // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 12 (часть 2) – С. 438-443.

30. Яковлева Ю.С. , Ярхамов И.И. Споры вокруг статуса реки Казанка мешают властям наводить порядок в водоохранной зоне // [Электронный ресурс]. Режим доступа свободный. –KazanFirst. – URL:<https://kazanfirst.ru/article/155060>.

IV. Электронные ресурсы

1. Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/ / Дата обращения: 6.02.2018 г.

2. Споры вокруг статуса реки Казанка мешают властям наводить порядок в водоохранной зоне [Электронный ресурс] // Казанская межрайонная природоохранная прокуратура [сайт]. URL:<http://wmpp.ru/struktura/kazan/?dob=+%EF%F0%EE>

%EA%F3%F0%E0%F2%F3%F0%FB&PAGEN_2=3 (дата обращения 7.02.2018).

3. Результаты работы проектных групп Совета по предпринимательству [Электронный ресурс] // Совет по предпринимательству при Президенте Республики Татарстан [сайт].URL: <http://sovet.tatarstan.ru>. (дата обращения 16.02.2018).