

УДК 340; 34.01

Определение и виды особо охраняемых природных территорий в законодательстве России и странах Европы



Батыршина Г.Ф.

Ассистент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается законодательное регулирование особо охраняемых природных территорий в России. Представлено легальное определение и категории особо охраняемых природных территорий в зависимости от правового режима. Указывается на отсутствие выделения охраняемых морских территорий в российском законодательстве. Более того, анализируются неэффективные элементы в правовом регулировании охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории (ООПТ), категории/виды ООПТ, сохранение биологического разнообразия

В мире существует свыше 147 000 особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), число которых постоянно увеличивается; охраняемые территории покрывают площадь в 19 300 000 кв. км или 13 % поверхности суши [1]. Создание сети ООПТ используют для достижения цели обеспечения благоприятной окружающей среды. Для выявления неэффективных элементов в правовом регулировании охраны и использования уникальных и редких экологических систем необходимо сравнить базовые положения об ООПТ в России и странах Европы.

1. Легальное определение и категории ООПТ в России. Основным и центральным нормативным правовым актом, регулирующим создание и функционирование в России ООПТ, является Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [2] (далее – ФЗ «Об ООПТ»). Под ООПТ в нем понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты растительного и животного мира, естественные экологические системы, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

В указанном законе выделяются следующие категории ООПТ: 1) государственные природные заповедники, в том числе биосферные; 2) национальные парки; 3) природные парки; 4) государственные природные заказники; 5) памятники природы; 6) дендрологические парки и ботанические сады. Данный перечень не является исчерпывающим.

В законодательстве об ООПТ отдельно не выделяются охраняемые морские территории (как, например, в законодательстве об ООПТ европейских стран). В то же время в российском законодательстве предусматриваются особо охраняемые водные объекты. Так, согласно ст. 66 Водного кодекса РФ [3], водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Однако словосочетание «особо охраняемые водные объекты» полностью не согласуется с положениями Федерального закона «Об ООПТ», поскольку особо охраняемые водные объекты могут быть двух видов: 1) имеющие правовой режим ООПТ; 2) имеющие правовой режим, устанавливаемый законодательством об объектах культурного наследия. Еще В.В. Петров историко-культурные территории причислял к отдельному виду территорий и объектов, находящихся под особой охраной государства, отличного от правового режима ООПТ [4].

Поэтому применительно к охране и использованию особо охраняемых водных объектов, имеющих правовой режим ООПТ, требуется ряд бланкетных норм, обеспечивающих системность законодательства.

В ранее действовавшем законодательстве, в ст. 118 Водного кодекса РФ 1995 г. (утратил силу) [5] давалась классификация особо охраняемых водных объектов: 1) участки внутренних морских вод и территориального моря РФ; 2) водно-болотные угодья; 3) водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам; 4) зоны охраны истока или устья водных объектов; места нереста ценных видов рыб; 5) иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране. В настоящее время в российском законодательстве классификации особо охраняемых водных объектов отсутствуют. Однако их закрепление в Водном кодексе РФ позволило бы конкретизировать правовой режим, улучшив охрану и рациональное использование уникальных экосистем.

В России общая площадь морских охраняемых районов составляет около 1,8 % от площади шельфа Российской Федерации [6]. Необходимо отметить сравнительно малое количество и площадь имеющих морских заповедников и заказников в нашей стране.

Достаточно неопределенное место в системе ООПТ занимают и особо охраняемые геологические объекты. Имеются недостатки юридической техники в части отсутствия согласованности положений Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» [7] об особо охраняемых геологических объектах и ФЗ «Об ООПТ» [8].

С момента вступления в силу Федерального закона от 28.12.2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 406-ФЗ) лечебно-оздоровительные местности и курорты были исключены из перечня ООПТ, однако правоприменителем за частью вышеуказанных территорий до сих пор признается правовой режим ООПТ (лечебно-оздоровительные местности и курорты, созданные до 30 декабря 2013 г.). В судебной практике п. 3 ст. 10 ФЗ № 406-ФЗ стал толковаться как означающий **сохранение** у созданных до 30 декабря 2013 г. лечебно-оздоровительных местностей и курортов правового режима ООПТ. Так, курорты Геленджикской группы (Кабардинка, Геленджик, Дивноморск, Джанхот, Прасковеевка, Криница-Бетта, Архипо-Осиповка), установленные Постановлением Совета Министров РСФСР от 17.12.1987 г. № 494 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны геленджикской группы курортов (Кабардинка, Геленджик, Дивноморск, Джанхот, Прасковеевка, Криница-Бетта, Архипо-Осиповка) в Краснодарском крае» [9] не утратили правовой

режим курортов и продолжают входить в состав земель ООПТ (ст. 96 Земельного кодекса). Нахождение земельного участка в границах округа санитарной охраны курорта, созданного до дня вступления в силу ФЗ № 406-ФЗ, препятствует его передаче в частную собственность [10].

Законами субъектов Российской Федерации также могут быть установлены иные категории ООПТ регионального и местного значения. Например, в субъектах РФ дополнительно предусмотрены следующие категории ООПТ регионального значения: рекреационные местности; природно-исторические комплексы; территории охраняемого ландшафта [11]; охраняемые ландшафты; природные резерваты; историко-природные комплексы и территории [12].

В ФЗ «Об ООПТ» говорится об их «создании», «развитии» и «функционировании». Процедуры создания ООПТ различных категорий сравнительно детально регламентированы в законе, однако «функционирование» и «развитие» ООПТ там практически не раскрываются. При этом справедливо отмечается отсутствие в ФЗ «Об ООПТ» прямого запрета на упразднение ООПТ [13].

С 30 декабря 2013 г. ФЗ «Об ООПТ» была дополнена п. 2 ст. 13, в которой говорилось о возможности преобразования государственных природных заповедников в национальные парки. Смягчение природоохранного режима заповедника в виде преобразования его в национальный парк было возможно до 31 декабря 2015 г. решением Правительства РФ по представлению уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих указанное решение. Так, например, был преобразован государственный природный биосферный заповедник «Командорский» площадью более 3,5 млн га в национальный парк «Командорские острова», расположенный на территории Алеутского муниципального округа Камчатского края и прилегающей 30-мильной морской акватории [14].

Порядок ведения государственного кадастра ООПТ, утвержденный Приказом Минприроды России от 19.03.2012 г. № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» (далее – Порядок) [15], предусматривает как реорганизацию ООПТ (п.п. 14, 16, 20–21, 25, 26, 33, 37), так и изменение площади, категории, уточнение границ и (или) изменение режима особой охраны и использования ООПТ (п.п. 14, 34, 37). При этом понятие «реорганизация» ООПТ использовалось в ранее действовавших нормативных правовых актах, регулирующих ведение государственного кадастра ООПТ (приказы Госкомэкологии России от 04.07.1997 г. № 312 и МПР РФ от 15.01.2008 г. № 2), а понятие «упразднение

или реорганизация ООПТ федерального значения» в приказе МПР РФ от 15.01.2008 г № 2 [16], а теперь названные термины не употребляются. Необходимо в федеральном законодательстве об ООПТ определить основные понятия как «преобразование», «реорганизация» или «упразднение», а также определить критерии и основания принятия решений об изменении границ, преобразовании и ликвидации ООПТ федерального, регионального и местного значения.

Продолжение статьи в следующем номере.

Литература:

1. Сведения об особо охраняемых природных территориях // Федеральная служба государственной статистики РФ. – URL: <https://rosstat.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
4. Петров В.В. Экологическое право России: учеб. для вузов. – М. Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.
6. Особо охраняемые природные территории // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – URL: <https://www.mnr.gov.ru/activity/oopt/>.
7. Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
8. Лунева Е.В. Правовая охрана и рациональное использование геологического наследия в геопарках // Государство и право. – 2023. – № 2. – С. 72–82.
9. Постановление Совмина РСФСР от 17.12.1987 г. № 494 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны Геленджикской группы курортов (Кабардинка, Геленджик, Дивноморск, Джанхот, Прасковеевка, Криница-Бетта, Архипо-Осиповка) в Краснодарском крае» // СПС КонсультантПлюс.
10. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2022 г. № 15АП-18160/2022 по делу № А32-10676/2020 // СПС КонсультантПлюс.
11. Закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1438-III «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия» // Бурятия. – 2005. – № 246.
12. Закон Пермского края 4 декабря 2015 г. № 565-ПК «Об особо охраняемых природных территориях Пермского края» // Официальный сайт губернатора и Правительства Пермского края. – URL: www.permkrai.ru/download.php?id=17623.
13. Андреев И.С. Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 2. – С. 163–175.
14. Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2022 г. № 720 «О преобразовании государственного природного биосферного заповедника «Командорский» в национальный парк «Командорские острова» // СЗ РФ. – 2022. – № 18. – Ст. 3067.
15. Приказ Минприроды России от 19.03.2012 г. № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий (зарегистрировано в Минюсте России 12.04.2012 № 23810) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 30.
16. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 4 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 26.

Definition and Types of Protected Areas in the Legislation of Russia and European Countries

Batyrshina G.F.
Kazan (Volga Region) Federal University

The presented text examines the legal regulation of specially protected natural areas in Russia. It considers the legal definition and categories of specially protected natural territories depending on their legal regime. The lack of designated protected marine areas in Russian legislation is noted. Furthermore, ineffective elements in the legal regulation of the protection and use of specially protected natural areas are analyzed.

Key words: specially protected natural areas (SPNA), categories/types of protected areas, conservation of biological diversity