

УДК 349.6

Розумович Ирина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского»

e-mail: inr79@mail.ru

Рамазанова Лейла Октай кызы, обучающаяся третьего курса
юридического факультета, ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет
имени В.И. Вернадского»

e-mail: leylik32@gmail.com

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРИСВОЕНИИ СТАТУСА ОСОБО ОХРАНЯЕМОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Аннотация: научная статья посвящена исследованию правовых проблем в процессе присвоения статуса особо охраняемой природной территории. Исследованы положения национального законодательства и международно-правовых актов, ратифицированных Россией, в указанной сфере, выявлены расхождения в правовом регулировании этого вопроса. Важное место в научной статье отводится предложениям о внесении изменений в действующее законодательство России.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, законодательство об особо охраняемых природных территориях.

Iryna Rozumovych, Candidate of Law Sciences, associate professor
V.I. Vernadsky Crimean Federal University

e-mail: inr79@mail.ru

Leila Ramazanova, a learning of the third year of law department, V.I.
Vernadsky Crimean Federal University

e-mail: leylik32@gmail.com

LEGAL PROBLEMS IN ASSIGNMENT OF THE STATUS OF
ESPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORY

Annotation: scientific article is dedicated to study of legal problems in the process of assigning the status of protected areas. Provision of national legislation and international legal regulatory acts ratified in Russia in mentioned field were reviewed and this review has shown differences in legal regulation of this issue. Propositions of introduction of amendments to the existing legislation of Russia take important part in the present scientific article.

Keywords: protected areas, legislation of protected areas.

Следует констатировать, что одним из самых эффективных способов сохранения уникальных видов флоры и фауны является создание особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Однако, учитывая сложную структуру российского законодательства, в последние годы на практике все более осложняется процесс присвоения статуса особо охраняемой природной территории.

Целью нашего исследования является анализ норм действующего национального законодательства, а также международно-правовых актов по вопросам присвоения особого статуса природным территориям.

Для выполнения поставленной цели нами были поставлены следующие задачи:

- анализ норм федерального законодательства по исследуемым вопросам;
- выявление правовых коллизий и пробелов в вопросах присвоения статуса особо охраняемой природной территории;
- выработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

В исследуемой нами сфере необходимо выделить такие нормативно-правовые акты в исследуемой сфере, как Федеральный закон № 33 «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ,

Федеральный закон № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», законы субъектов РФ, подзаконные акты.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ такими территориями следует считать участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где находятся природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты в соответствии с решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны [1].

Указанный законодательный акт определяет семь разновидностей особо охраняемых природных территорий. Это позволяет говорить о том, что законодатель всесторонне подошел к решению вопроса о целях и особенностях использования тех или иных территорий.

На основании анализа российского законодательства следует сделать вывод о том, что создание новых особо охраняемых территорий является прямой обязанностью государства. Однако всю подготовительную работу, как правило, выполняют научно-исследовательские институты либо общественные экологические организации.

Проведя правовой анализ норм действующего законодательства по вопросам создания особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации, мы пришли к выводу о том, что сегодня в рассматриваемой сфере имеет место ряд правовых проблем.

В целом следует сказать, что результаты правоприменительной практики таковы □ отдельные вопросы организации создания особо охраняемых природных территорий регламентированы недостаточно четко либо в полной мере не урегулированы, что в значительной степени затрудняет реализацию наиболее важных природоохранных мероприятий, и это ведет к неоднозначному толкованию норм [2, с. 141].

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», все особо охраняемые природные территории федерального значения создаются на основании решения Правительства РФ. При этом существует противоречие между статьями указанного законодательного акта. Так, в соответствии со ст. 8 и ст. 14 государственные природные заповедники и национальные парки соответственно учреждают постановлением Правительства РФ.

Однако в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» (согласно ст. 23) акты по оперативным и иным текущим вопросам, которые не имеют нормативного характера, издают в форме распоряжений Правительства РФ [3].

Следовательно, в связи с тем, что решение о создании ООПТ не имеет нормативного характера, а Федеральный конституционный закон – это нормативный правовой акт, который имеет большую юридическую силу, нежели федеральный закон, на сегодняшний день государственные природные заповедники и национальные парки учреждают на основании распоряжения Правительства РФ, что не соответствует вышеуказанным статьям ФЗ -№33.

Процесс присвоения статуса ООПТ состоит на сегодняшний день из нескольких стадий.

При этом предварительное рассмотрение предложений о создании ООПТ регионального значения осуществляет Минприроды соответствующего субъекта РФ. Так, Минприроды субъекта РФ оценивает необходимость создания ООПТ, а также определяет объем необходимых расходов. На основе заключения Минприроды соответствующего субъекта РФ и предложения об организации областное Правительство принимает решение о необходимости организации ООПТ, либо об отсутствии такой необходимости. Однако следует отметить, что в таких субъектах РФ, как Республика Крым и город Севастополь на сегодня законодательство в исследуемой сфере требует дальнейшего развития и совершенствования [4].

Подробнее рассмотрим процесс присвоения статуса ООПТ на примере государственных природных заповедников и национальных парков. В этом процессе различают следующие стадии:

1) учреждение заповедника (национального парка) на основании распоряжения Правительства РФ;

2) распоряжение Правительства РФ о переводе земель в категорию «земли ООПТ и объектов» (если заповедник или национальный парк создают на землях, которые находятся в федеральной собственности (к примеру – земли лесного фонда);

3) распоряжение Правительства РФ о создании соответствующего государственного бюджетного учреждения;

4) решение соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении государственному учреждению в постоянное (бессрочное) пользование земельных участков.

Таким образом, данный процесс является многостадийным, и как правило занимает длительное время, что безусловно является также одной из проблем присвоения статуса ООПТ.

В течение этого времени на территории созданной ООПТ продолжает реализовываться хозяйственная деятельность, что может вести к деградации особо ценных природных территорий, комплексов и объектов.

В качестве примера, подтверждающего вышеуказанное положение приведем следующую ситуацию. Национальный парк «Сайлюгемский» (Республика Алтай) был создан в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 27.02.2010г. № 241-р. При этом до сих пор вышеуказанный национальный парк не функционирует, потому что не создано соответствующее государственное учреждение, а земельные участки не переведены в категорию – «земли ООПТ и объектов».

Также одной из проблем, в присвоении статуса ООПТ, относящихся к несовершенству нормативной правовой базы относится следующее.

В соответствии ст. 95 Земельного кодекса РФ [5] резервирование земель для государственных или муниципальных нужд реализуется в случаях, которые предусмотрены ст. 49 ЗК РФ, а земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и не предоставлены гражданам и юридическим лицам, также в случаях, которые связаны с созданием особо охраняемых природных территорий.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» решение о резервировании земель для федеральных нужд принимает федеральный орган исполнительной власти, который уполномочен на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом, в установленной сфере деятельности которого планируется реализовывать резервирование [6].

При этом, соответствующий федеральный орган исполнительной власти не определен, в результате, процедура резервирования не реализуется, так как ни Минприроды РФ (именно в ведении данного министерства передают ООПТ федерального значения), ни Росимущество (которое управляет федеральным имуществом) не признают себя вышеуказанными органами.

С целью придания участку статуса ООПТ должно быть проведены следующие процедуры:

- 1) экологическое обследование;
- 2) обоснование соответствия этого участка критериям ООПТ.

К критериям ООПТ относят следующие критерии:

- 1) критерий значимости;
- 2) критерий уникальности;
- 3) территориальный критерий и т.д.

На основе проведения вышеуказанных процедур формируют пакет документов: материалы комплексного экологического обследования участков территорий.

Все материалы подлежат государственной экологической экспертизе федерального уровня (соответственно для ООПТ, которые имеют федеральное значение) или регионального уровня (соответственно для ООПТ, которые имеют региональное и местное значение) соответственно [7].

Материалы комплексного экологического обследования участков территорий, которые обосновывают придание этим территориям правового статуса ООПТ регионального значения – это объекты государственной экологической экспертизы регионального уровня в соответствии с п. 4 ст. 12 Федерального закона № 174-ФЗ.

Необходимо указать, что на сегодняшний день какое-либо строительство (или реконструкция), в том числе и линейных объектов в пределах уже существующей ООПТ, также подлежит обязательной экологической экспертизе [8, с. 59].

Важно отметить, что одной из проблем в присвоении статуса ООПТ является следующее: граждане и организации не имеют права напрямую выступать с предложениями по организации ООПТ, а если быть точнее, то им будет необходимо взаимодействовать с органом субъекта РФ, в ведении которого находится подготовка документов с целью организации ООПТ.

Такую процедуру могут осуществлять только исполнительные органы федеральной и власти и власти субъектов (к примеру Правительства субъектов; федеральные органы государственной власти; органы местного самоуправления муниципальных образований и т.д.). К примеру, решение о создании ООПТ регионального значения принимает правительство субъекта РФ.

При создании ООПТ регионального значения, в первую очередь, необходимо определить, внесена ли данная территория, где предполагается создание ООПТ, в «Территориальную схему развития ООПТ области (или края)».

В случае, если рассматриваемая территория в схеме указана, это облегчает задачу создания ООПТ, так как работа будет проводиться согласно схеме. Если ли же имеет место ситуация, когда этого участка в

территориальной схеме нет, то, необходимо будет внести в схему необходимые изменения. Нужно будет составить обоснование, а потом ходатайствовать в установленном порядке о внесении рассматриваемого участка в территориальную схему.

Также важно отметить, что на территории России ООПТ могут иметь не только федеральное, региональное и местное значение, но и международный статус. Россия – это страна ряда международных договоров и программ, которые касаются ООПТ [9].

Здесь также имеют место правовые проблемы в присвоении статуса ООПТ.

Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2003 № 907-р «О перечне мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в РФ», утвердило Перечень мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в РФ, которым предусмотрено создание пяти двусторонних трансграничных резерватов [10]. При этом в соответствии со ст. 37 ФЗ- №33 установлено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены ФЗ - №33, то применяют правила международного договора. Следовательно, международные нормы и правила, которые предусмотрены международными договорами и программами, абсолютно юридически не предусмотрены ФЗ-№33 и не адаптированы к российским реалиям.

Таким образом, такое положение не только снижает эффективность применения таких норм и правил, но и как правило, (в связи с отсутствием норм в специальном законе – ФЗ-№33) ведет к неправильной трактовке международных правил, рекомендаций и, в результате, может вести к претензиям международных организаций к Российской Федерации в связи с невыполнением утвержденных правил и требований.

В целом, можно сделать следующий вывод: существует ряд правовых проблем при присвоении статуса ООПТ, которые связаны с несовершенством нормативной правовой базы.

Основные проблемы сводятся к следующему: 1) наблюдается несогласованность федеральных законодательных актов и актов субъектов; 2) констатируется неоднозначность толкования отдельных положений в законодательных актах; 3) имеет место наличие устаревших подзаконных актов.

Таким образом, необходимо заполнение пробелов и устранение противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих исследуемые вопросы. Важно привести нормы законодательных актов субъектов РФ в соответствие с положениями федерального законодательства. В результате таких изменений и дополнений внутренняя структура законов становится более упорядоченной.

Также необходима разработка законодательного акта, который будет посвящен резервированию земель и иных природных объектов на территориях, которые планируются с целью создания ООПТ.

Кроме того, требуется разработка и принятие законодательного акта, который внедрил бы ООПТ с международным статусом в национальное правовое поле.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
2. Шатов А.А., Сафаргалеева Е.А. О некоторых юридических проблемах присвоения статуса «Памятник природы» объекту, являющемуся сырьевой базой / А.А. Шатов, Е.А. Сафаргалеева // Современные наукоемкие технологии. – 2013. – №12. – С. 139-146.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

4. Пасечник О.С., Розумович И.Н., Рышкова Л.В. Правовой режим особо охраняемых природных территорий Республики Крым: перспективы совершенствования / О.С. Пасечник, И.Н. Розумович, Л.В. Рышкова // Научный вестник Крыма. – 2016. – № 5(5). – URL: <http://krvestnik.ru>.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
6. Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30. – Ст. 3646.
7. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.
8. Кревер О. Н. Аналитический обзор законодательства в области особо охраняемых природных территорий / О. Кревер. – М.: ПРООН, 2009. – 150 с.
9. Шатов А.А., Сафаргалеева Е.А. О некоторых юридических проблемах присвоения статуса «Памятник природы» объекту, являющегося сырьевой базой // Современные наукоемкие технологии. – 2013. – №12. – С. 139-146.
10. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2003 № 907-р «О перечне мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 28. – Ст. 2943.