

УДК 349.6

Пасечник Ольга Святославовна, кандидат юридических наук, ФГАОУ ВО «Крымский Федеральный университет имени В.И. Вернадского»

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

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

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

Рышкова Людмила Валериевна, кандидат юридических наук, ФГАОУ ВО «Крымский Федеральный университет имени В.И. Вернадского»

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ: ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация: в данной статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, особенности правового режима и перспективы развития отдельных категорий особо охраняемых природных территорий Республики Крым в контексте формирования системы законодательства Республики Крым.

Ключевые слова: право на благоприятную окружающую среду, особо охраняемые природные территории и объекты, охрана особо охраняемых природных территорий и объектов.

Annotation: this article describes the current problems of legal regulation of certain categories of protected areas, especially the legal regime and the perspective for development of certain categories of especially protected natural territories of the Republic of Crimea in the context of the formation of the system of the Republic of Crimea legislation.

Keywords: protected areas, legal regulation of protected areas, especially protected natural territories, formation of the system of the Republic of Crimea legislation.

Olga Pasechnyk, Candidate of Law Sciences, V.I. Vernadsky Crimean Federal University

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

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

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

Lydmila Rishkova, Candidate of Law Sciences, V.I. Vernadsky Crimean Federal University

e-mail: kafedra.hoz.prava@bk.ru

Право на благоприятную окружающую среду является одним из важнейших прав человека, закрепленное в статье 42 Конституции Российской Федерации [6]. Однако ухудшение экологической обстановки в стране и истощение ее природных ресурсов, в связи с расширением сферы хозяйственной деятельности и активизация промышленности, негативно влияет на целостность естественных экологических систем. Сохранение и восстановление естественных экологических систем, является приоритетным направлением на современном этапе развития государства и общества. В свою очередь создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима в субъектах Федерации, является основной задачей в сфере сохранения и восстановления природной среды Российской Федерации, создания качественной среды проживания населения.

За последние годы в России и Республики Крым приняты важнейшие нормативно-правовые акты в сфере организационно-правового обеспечения природопользования. Однако нормативно-правовая база в сфере образования и функционирования региональных и местных особо охраняемых природных

территорий требует развития. Данный факт негативно сказывается на процессе наведения порядка в обустройстве, содержании и охране этих территорий.

Целью исследования является анализ действующего законодательства, определяющего правовой режим особо охраняемых природных территорий, состояния правового обеспечения создания и функционирования, основ организации особо охраняемых природных территорий в Республики Крым.

Для достижения цели, нами были поставлены следующие задачи:

- анализ проблем теоретического и законодательного обеспечения действующего законодательства особо охраняемых природных территорий в Республике Крым;

- разработка основ создания и функционирования особо охраняемых природных территорий в Республике Крым.

В период формирования законодательства Республики Крым особое внимание уделяется формированию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов Республики, как организационно-правовому механизму сохранения участков земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, 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.

Все особо охраняемые природные территории независимо от их правового статуса относятся к объектам общенационального достояния.

Целью развития законодательства Республики Крым в данной сфере является регулирование общественных отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в

биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения, с учётом особенностей объектов, расположенных на территории Республики Крым.

Анализ теоретического обеспечения ООПТ, дает нам право утверждать, что до принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» данной проблеме были посвящены труды многих российских ученых, однако однозначного научного определения особо охраняемых природных территорий и входящего в его состав природных объектов так и не было разработано.

Так, например, Л. К. Шапошников считал необходимым в вопросе классификации ООПТ основываться на мировом опыте, относя к природным объектам ООПТ заповедник, национальные парки, заказники и памятники природы [12, с.112].

Следует отметить, что Ю.А. Исаков и В.В. Криницкий, считали, что количество объектов ООПТ должно быть значительно больше, и в своем исследовании выделяли 39 категорий природных объектов[5, с.125-141]. Помимо выше перечисленных ученые включали в свой список такие объекты как: полезащитные и водозащитные насаждения, защитные полосы вдоль дорог, пантовые промысловые хозяйства, рыбопроизводные хозяйства и заводы, но и этот список не является исчерпывающим.

Заслуживает внимание классификация ООПТ К.Д. Зыкова. Согласно его теории объекты ООПТ классифицируются по трем основным категориям: заповедники (резерваты и эталоны), природные парки и заказники (специальные ресурсоохраняющие зоны и резерваты). Однако по нашему мнению, данная классификация слишком узкая, в ней нет места такому важному объекту как памятники природы [4, с. 58-70].

Аргументированной является эколого-целевая схема Н.Ф. Реймаса и Ф.Н. Штильмарка, которая состоит из трех групп . Первая, заповедно-эталонная, включает в себя заповедники и резерваты. Вторая ресурсообразующая и ресурсоохраняющая, состоит из природных объектов (заказники, охранные леса)

и антропологические объекты рекреационного значения (природные парки, зеленые курортные зоны). К третей, музейного типа, отнесены: комплексные объекты (национальные и природно-исторические национальные парки); точечные объекты (памятники природы, архитектурно-природные и этнические памятники охраняемые комплексы, территории традиционного быта, памятники садово-паркового искусства). Авторы данной классификации удачно отделили национальные парки от заповедников пространством, в которое вошли объекты меньшего природоохранного значения [9, с.125-142].

Таким образом, напрашивается вывод, о том, что классификация объектов ООПТ в Республики Крым должна базироваться на экологических, социальных и исторических особенностях природных территорий региона.

Правовой основой для формирования регионального законодательства является Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; положения Земельного кодекса РФ, Закон Республики Крым от 10 ноября 2014 г. N 5-ЗРК/2014» Об особо охраняемых природных территориях Республики Крым»; Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. N 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения»; Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. N 138 «Правила 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».

На современном этапе развития Российской Федерации, из всех особо охраняемых природных территорий (ООПТ), наиболее мощной и работающей системой являются государственные природные заповедники. Заповедники, как стержень ООПТ, созданы с целью сохранения природных комплексов, обеспечения их естественного развития и слежения за динамикой их процесса.

Государственные природные заповедники, согласно классификации ООПТ, принятых Международным союзом охраны природы (МСОП), относятся к первой категории.

Национальные парки по классификации МСОП относятся ко второй категории. Так как, национальные парки России, предназначены не только для использования в природоохранных, просветительских и научных целях, но и для регулируемого туризма и отдыха. Соответственно, в отличие от заповедников, в национальных парках устанавливается дифференцированный режим особой охраны и использования территорий. Как и заповедники, национальные парки создаются на обширных территориях. Национальные парки, включены в ООПТ отнесены относительно недавно всего тридцать три года назад.

Остальные категории охраняемых природных территорий, имеют не только федеральное значение, но и региональное и местное. В соответствии с классификацией МСОП памятники природы отнесены к третьей категории, природные заказники – к четвертой, а природные парки и курорты – к пятой категории. Но это не уменьшает их значение, так как согласно норм действующего законодательства все объекты ООПТ являются национальным достоянием независимо от уровня их признания: федерального, регионального, местного.

Неопределённым на сегодняшний день является правовой режим парков-памятников садово-паркового искусства, расположенных на территории Республики Крым. На данный момент согласно государственному реестру особо охраняемых природных территорий регионального значения на территории Республики двадцать девять парков-памятников садово-паркового искусства, среди них Ливадийский, Мисхорский, Форосский, Массандровский.

Согласно ранее действовавшему законодательству на территории Республики Крым парки-памятники садово-паркового искусства относились к искусственно созданным объектам природно-заповедного фонда.

К таким объектам относились наиболее выдающиеся и ценные образцы паркового строительства с целью их охраны и использования в эстетических, воспитательных, научных, природоохранных и оздоровительных целях.

Правовой режим парков-памятников садово-паркового искусства предусматривал запрет на осуществление какой-либо деятельности, не связанной с выполнением возложенных на них задач, собственники земельных участков и землепользователи земельных участков, водных и других природных объектов, на территории парков-памятников садово-паркового искусства, берут на себя обязательства по обеспечению режима их охраны и сохранения.

Законодательство Российской Федерации не дифференцирует особо охраняемые объекты на объекты естественного и искусственного происхождения, так ст. 58 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ определяет, что под особой охраной находятся природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение; ч.3 этой же статьи к особо охраняемым территориям наряду с природными заповедниками отнесены ботанические сады – объекты искусственного происхождения.

Ч.4 ст. 58 предусмотрен запрет на изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Ч.2 ст.59 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает запрет на осуществление хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Согласно ст.2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 года №33-ФЗ, правовое регулирование отношений, возникающих

при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно положениям Земельного кодекса РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли: 1) особо охраняемых природных территорий; 2) природоохранного назначения; 3) рекреационного назначения; 4) историко-культурного назначения; 5) особо ценные земли.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, перечень особо охраняемых территорий, предусмотренный ст.95 ЗК РФ, не является исчерпывающим.

Землям особо охраняемых природных территорий присущи общие и специфические признаки.

Общими признаками обладает любой земельный участок: он является неотъемлемой частью природы, играет определённую социальную, экономическую и экологическую роль, которая закреплена нормами земельного и иного законодательства; обладает территориальной не перемещаемостью; обозначен в порядке землеустройства на местности.

Специфические черты присущи отдельным видам земель особо охраняемых территорий, обуславливая их дифференцированный правовой режим, применительно к паркам-памятникам садово-паркового искусства это выдающиеся и ценные образцы паркового строительства, имеющие эстетическую, культурную, экологическую ценность.

Статья 100 ЗК РФ к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия,

представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций). Признаки, предусмотренные вышеуказанной статьёй, позволяют в совокупности с положениями ст.95 ЗК признать парки-памятники садово-паркового искусства объектами ООПТ местного значения и отнести их к категории «особо ценные земли». Юридические признаки присущие паркам-памятникам садово-паркового искусства наличие редких, уникальных ландшафтов позволяет отнести их к объектам природно-заповедного фонда.

Таким образом, действующее законодательство не содержит правовых препятствий к включению парков-памятников садово-паркового искусства в состав особо охраняемых природных территорий местного значения.

Предлагаемая законопроектом норма об исключении данных объектов из состава особо охраняемых территорий приведёт к изменению статуса самих объектов, а также правового режима земельных участков, на которых они расположены, изменению установленных условий землепользования на территории указанных объектов. Речь идёт в первую очередь о снятии правовых ограничений на осуществление хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на данные объекты. Кроме того, принятие данной нормы может привести к нерациональному использованию земель, в том числе изъятию данных земель и предоставление их под застройку в отсутствие разработанных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки населённых пунктов.

Парки-памятники садово-паркового искусства являются объектами активно вовлеченными в туристическую сферу, тесно связаны с экономикой региона и является приоритетным и наиболее перспективным направлением стратегического развития республики.

Список литературы:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.

2. Государственный реестр особо охраняемых природных территорий регионального значения [Электронный ресурс] Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым; Режим доступа: http://meco.rk.gov.ru/rus/file/kadastr_osobo_ohranjaemyh_prirodnih_territogij.pdf (дата обращения 08.11.2016)

3. Закон Республики Крым от 10 ноября 2014 г. N 5-ЗРК/2014 «Об особо охраняемых природных территориях Республики Крым» // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/crimea/585324/> (дата обращения 08.11.2016)

4. Зыков К.Д. Функции и классификация охраняемых территорий / Современные проблемы заповедников. Курск, 1980. – С. 58-70.

5. Исаков Ю.А., Система особо охраняемых территорий в Советском союзе, ее структура и перспективы развития / Ю.А. Исаков, В.В. Криницкий // Известия АН СССР, 1990, №3. – С. 12-30. Исаков Ю.А., Система особо охраняемых территорий в Советском союзе, ее структура и перспективы развития / Ю.А. Исаков, В.В. Криницкий // Известия АН СССР, 1990, №3. – С. 12-30.

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

7. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. N 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/70290092/9> (дата обращения 08.11.2016)

8. Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. N 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» // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/70873384/> (дата обращения 08.11.2016)

9. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Наука, 1978.– 295 с.

10 Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133

11. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 1995 г. N 12 ст. 1024

12. Шапошников Л.К. Постоянные заказники в системе охраны природы в СССР / Примечательные природные ландшафты СССР и их охрана. М., 1967.– 173с.