

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий»

Студент

В.В. Верхотуров

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Понятие особо охраняемых природных территорий .....	8
1.1 Определение особо охраняемых природных территорий .....	8
1.2 Виды особо охраняемых природных территорий.....	12
1.3 Особо охраняемые природные территории в системе международного экологического права .....	17
Глава 2 Правовой режим особо охраняемых природных территорий .....	30
2.1 Состав природно-заповедного фонда особо охраняемых природных территорий .....	30
2.2 Особенности правового режима земельных участков в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий .....	36
Глава 3 Проблемы организации и охраны особо охраняемых природных территорий.....	50
3.1 Порядок и особенности образования особо охраняемых природных территорий .....	50
3.2 Охрана и контроль в области защиты ООПТ.....	60
3.3 Международно-правовой механизм в области охраны особо охраняемых природных территорий .....	67
Заключение .....	72
Список используемой литературы и используемых источников .....	76

## Введение

**Актуальность исследования** понятий и механизма формирования административно-правового режима особо охраняемых природных территорий состоит в существующей неполноте нормативно-правового регулирования данной сферы.

Вопросам организации и функционирования особо охраняемых природных территорий уделяется повышенное внимание, в большей части государств мира, которые имеют обширную систему общенациональных природных резерватов с инфраструктурой хозяйственных учреждений, для прямого руководства ими создают специализированные управленческие структуры с целым набором специфических административных функций.

Разработанные в настоящее время экологические стандарты являются важным средством сохранения окружающей среды, благополучия и безопасности человека [65, с.87].

На территории Российской Федерации насчитывается сотни государственных природных заповедников, десятки государственных природных биосферных заповедников, национальных парков и заказников, федерального значения, которые подведомственны Министерству природных ресурсов и экологии РФ.

Государственные особо охраняемые природные территории федерального значения (далее по тексту – ООПТ) находятся в ведении уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в лице Министерства природных ресурсов и экологии РФ. ООПТ регионального значения подчиняются учредителю или профильному органу исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления. Основной задачей любой ООПТ является обеспечение сохранения находящихся на данной территории объектов окружающей природной среды, что предполагает особый правовой режим для обеспечения такого сохранения.

Необходимость выделения государством таких объектов и введения особого режима охраны соответствующих территории определяется рядом причин. Анализ формирования правовых механизмов и норм, связанных с охраной ООПТ, позволяет выделить основные из существующих в данном отношении причин подобной деятельности государства по их направленности: экономика, экология, здравоохранение, рекреация, культура и наука.

Различное развитие в природном отношении существующих в мире государств не только позволяет воспользоваться наработанным иностранным правовым материалов в целях наилучшего обеспечения экологической функции российского государства, но также требует и применять критичный подход при использовании подобного зарубежного опыта.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, которые складываются в сфере правового регулирования особо охраняемых природных территорий.

**Предметом исследования** выступают правовые нормы, регулирующие понятие, сущность правового режима ООПТ.

**Цель** состоит в комплексном анализе теоретических основ правового режима такой разновидности ООПТ, как государственный природный заповедник, а также обозначение актуальных проблем по теме исследования.

Поставленная цель определила следующие **задачи**:

- изучить определение особо охраняемых природных территорий;
- рассмотреть виды особо охраняемых природных территорий;
- охарактеризовать понятие государственных природных заповедников, их особенности и задачи;
- исследовать нормативно-правовое регулирование в области охраны государственных природных заповедников;
- проанализировать состав природно-заповедного фонда;

- выявить особенности правового режима земельных участков в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий;
- проанализировать порядок и особенности образования государственных природных заповедников;
- рассмотреть охрану и контроль в области защиты государственных природных заповедников;
- исследовать международно-правовой механизм в области охраны государственных природных заповедников.

**Методологическую основу** работы составили общие и специальные методы научного познания. Среди общих методов необходимо выделить диалектический, формально-логический, историко-правовой и метод системного анализа. В качестве специальных методов применяется сравнительно-правовой метод, метод изучения нормативной правовой базы, статистический и аналитический методы.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы управления особо охраняемыми природными территориями, как правило, решались на основе общих подходов к теории государственного управления, разработанных А. П. Алехиным, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрахом, Б. Н. Габричидзе, В. Г. Игнатовым, А. А. Кармолицким, А. П. Лончаковым, Г. И. Петровым, Б. В. Россинским, Ю. Н. Стариковым, Ю. А. Тихомировым, А. Г. Чернявским и другими учеными-административистами.

Большой вклад в исследование управления и контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий внесли: С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. Ф. Реймерс, В. Б. Степаницкий, А. С. Шейнгауз, А. С. Шестаков, Ф. Р. Штильмарк и другие.

**Основные положения, выносимые на защиту выпускной квалификационной работы.**

1. Законодатель выделяет несколько режимов ООПТ, которые отличаются степенью своей охраны, природоохранной, хозяйственной, рекреационной и иной деятельностью, осуществляемой на их территориях.

Правовой режим охраны и использования на отдельных участках данных ООПТ различен. Для информирования общественности относительно различий между режимами различных ООПТ следует больше внимания уделять эколого-правовому просвещению населения и эколого-правовому образованию в средних и высших учебных заведениях (и ДПО).

2. Экологическое право – молодая и комплексная отрасль права, которая в настоящий момент находится в процессе своего формирования, носящем неоднозначный характер. Выявляются разночтения в действующем природоохранном законодательстве Российской Федерации. Так, в ФЗ «Об охране окружающей природной среды» не прописаны четко правовые режимы различных видов ООПТ. Подобная дифференциация имеет большое значение на практике в связи с участием некоторых современных ООПТ в осуществлении деятельности по получению прибыли, что ставит под угрозу уникальные объекты природы, находящиеся на их территориях.

3. Целесообразно систематически проводить инвентаризацию памятников природы, объектов, комплексов, растительного и животного мира с целью выявления редких и исчезающих видов, что приведет к корректировке правового режима защиты участков (территории) различных видов ООПТ. Необходимо также разработать и юридически закрепить методы (правила) расчета ущерба, причинённого природе.

4. Предлагается упорядочить систему управления и государственного контроля за деятельностью ООПТ. Целесообразно выделить управление деятельностью ООПТ из подчинения Министерства природных ресурсов и экологии РФ, которое занимается двумя противоположными функциями - охраной природы и природопользованием. Данную модель государственно-правового управления стоит перенести также на субъекты Российской Федерации.

5. Законодательство позволяет привлекать к дисциплинарной, гражданско-правовой (имущественная), административной, уголовной и

материальной ответственности за правонарушения, направленные против ООПТ. Однако на практике можно назвать мало прецедентов полного использования всех этих видов при нарушении законодательства об особо охраняемых природных территориях, это обуславливает необходимость совершенствования законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

**Практическая значимость** исследования заключается в теоретической разработке направлений повышения эффективности режима особо охраняемых природных территорий и совершенствования правовой базы в области государственного управления и контроля за режимом ООПТ при реализации природоохранных мероприятий. Положения, выявленные в рамках проведенного исследования, могут быть использованы на занятиях по экологическому и природоресурсному праву.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы выпускной квалификационной работы получили апробацию, они обсуждались с руководителем ВКР, с сотрудниками природоохранных учреждений, а также были доложены на Всероссийской научно-практической конференции «Молодые учёные России» (7 декабря 2020 года) и опубликованы в сборнике научных статей.

Структура исследования predetermined поставленной целью и следующими из нее задачами. Работа состоит из трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Понятие особо охраняемых природных территорий**

### **1.1 Определение особо охраняемых природных территорий**

В соответствии с действующим законодательством и мнением специалистов в области экологического права, под особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) следует понимать «участки земель, водной поверхности и воздушного пространства, на которых расположены природные объекты и комплексы, имеющие особое природоохранное, культурное, научное, эстетическое, оздоровительное и рекреационное значение, которые частично или полностью изъяты из хозяйственного использования решениями органов государственной власти и для них установлен особый режим охраны. ООПТ предназначены для охраны уникальных и типичных природных ландшафтов, разнообразия животного и растительного мира, охраны объектов культурного и природного наследия. Создаются охранные зоны, частично или полностью выведенные из хозяйственного использования, в которых регулируется особый режим охраны, режим хозяйственной деятельности на прилегающих к нему водных и земельных участках» [35].

«Объекты, принадлежащие заповедникам, являются нашим национальным достоянием. Формирование территориальных форм охраны природы в России характеризуется очень высокой спецификой по сравнению с другими странами. Во многом это связано с тем, что большая часть территории России занята людьми, научными традициями, низкой средней плотностью населения» [8, с. 45].

В соответствии с этим в развитии особо охраняемых природных территорий давно уделяется внимание организации заповедников. В целях защиты особо охраняемых природных территорий от отрицательного антропогенного воздействия на территорию и акваторию ООПТ могут



создаваться охранные зоны или резерваты, регулируемые режимом хозяйственной деятельности.

Согласно российскому законодательству ООПТ имеют местное, региональное или федеральное значение. ООПТ федерального значения находится в ведении федеральных государственных органов и является федеральной собственностью. «Они учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации на основании подписанного соглашения с субъектом Российской Федерации, относящихся к объектам федеральной собственности, принятого по представлению органов государственной власти Российской Федерации и подведомственных организаций Минприроды Российской Федерации» [20, с.72].

Контроль и управление в части организации и деятельности этих территорий осуществляется Правительством Российской Федерации и федеральным государственным органом, специально уполномоченным на это – Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Особо охраняемые природные территории регионального значения находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и являются собственностью субъектов Российской Федерации. Решение об их создании принимается органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению МПР Российской Федерации (ее территориального органа) по согласованию с органами местного самоуправления, также в ведении государственных научных и/или образовательных организаций. Природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады – вот эти ООПТ могут быть отнесены к региональным и местным охраняемым территориям, подчинённые субъекта РФ или иным государственным органам исполнительной власти и самоуправления.

Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в

ведении органов местного самоуправления. Учитывается при принятии решения о создании особо охраняемых природных территорий:

а) важность соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе находящихся под угрозой исчезновения редких видов; т.е. предполагается ситуация, в рамках которой при непринятии соответствующих мер научно-хозяйственно ценные объекты животного и растительного мира и среды их обитания могут исчезнуть с лица земли;

б) наличие в границах участков культурного ландшафта и природного ландшафта, имеющих особое культурное, эстетическое, научное значение;

в) наличие в границах ООПТ объектов, представляющих ценность: эстетическую, научную, культурную, минералогическую, палеонтологическую или геологическую;

г) наличие на территории ООПТ уникальных природных объектов и комплексов, которые можно также отнести к культурным, эстетическим и научным ценностям [25, с.12].

48,3 млн. га (без водных бассейнов) или 59,2 млн. га (с учетом морских бассейнов) – такова площадь федерального значения ООПТ, площадь соответствующих территорий регионального значения составляет 11 647 млн. га, а (с морскими акваториями) - 119,1 млн. га [25, с.14].

«Имеется 299 особо охраняемых природных территорий федерального значения, в том числе 110 государственных природных заповедников, 70 государственных природных заказников и 46 национальных парков, а также памятники природы и другие особо охраняемые природные территории федерального значения» [25, с.12].

«Общая площадь ООПТ федерального значения составляет 48,3 млн га (без водных бассейнов) или 59,2 млн га (с учетом морских бассейнов). 11 647 особо охраняемых природных территорий регионального значения, их площадь (с морскими акваториями) 119,1 млн га» [25, с.14].

Федеральные и региональные ООПТ России обеспечивают охрану ресурсов, в том числе не возобновляемых и уникальных, их ценность в современном мире постоянно растет.

К числу охраняемых ресурсов можно отнести:

– биосферный ресурс: природные, сохранившиеся экосистемы на обширных территориях как основной механизм сохранения стабильности биосферы всей планеты, сохранения экологического равновесия в регионах, стабилизации климата;

– научный ресурс: многолетние ряды наблюдений за разнообразием экосистем и их компонентов, как за объектами мониторинга и фундаментальных исследований; теория заповедников России, разработанная отечественными экологами и принятая во всем мире;

– эколого-просветительский ресурс: информация об успешном опыте работы в области использования природы, культурных и природных ландшафтов, патриотического воспитания, экологического просвещения, влияющих на развитие нации, а также о реализации устойчивых моделей жизнеобеспечения местного сельского населения;

– туристско-рекреационный ресурс;

– духовно-эстетический ресурс [46, с. 68].

Таким образом, можно сделать вывод, что особо охраняемые природные территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства, в которых расположены природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, культурное, научное, эстетическое, оздоровительное и рекреационное значение, которые решением органов государственной власти частично или полностью изъяты из хозяйственного использования и для них установлен особый режим охраны.

Особо охраняемые природные территории обладают особым правовым статусом и на их территории действует особый правовой режим. Функция ООПТ независимо от вида и учредителя заключается в

следующем: они предназначены для сохранения уникальных и редких природных ландшафтов, разнообразия живого мира, охраны культурно-исторических и природно-ландшафтных объектов. Правовой режим заключается в том, что в зависимости от вида и выполняемой функции ООПТ, выведенные из хозяйственного использования территории, имеющие особый режим охраны, а на прилегающих к ним водных пространствах и земельных участках создаются охранные зоны и регулируются режимом хозяйственной деятельности.

## **1.2 Виды особо охраняемых природных территорий**

Классифицируются особо охраняемых природных территорий предполагает их деление на следующие виды: государственные природные заповедники, в том числе биосферные, памятники природы, природные парки, государственные природные заказники, дендрологические парки и ботанические сады, национальные парки.

Рассматривая классификацию ООПТ более подробно, следует обратить внимание на то, что государственные природные заповедники обладают особым правовым режимом и полностью изымаются из хозяйственного использования как особо охраняемые природные комплексы и объекты. «Сюда можно отнести водные объекты, земля, недра, животный и растительный мир, имеющие эколого-просветительское, научное, природоохранное значение как образчики естественной природной среды, редкие или типичные ландшафты, места сохранения генетического фонда животного и растительного мира» [35].

Заповедники как природоохранные федерального значения учреждения еще выполняют различные функции: научно-исследовательскую, эколого-просветительскую и информационную.

В составе государственных природных заповедников выделяются биосферные заповедники, официально «признанные ЮНЕСКО в качестве

составных частей международной системы биосферных резерватов, которые осуществляют глобальный экологический мониторинг. В целях проведения научных изучений и исследований к данным территориям могут присоединить территории биосферных полигонов» [33, с.59].

На государственные природные заповедники возложены определённые задачи:

- осуществлять охрану природных территорий;
- осуществлять государственный экологический мониторинг;
- организовывать и проводить научные исследования;
- осуществлять развитие познавательного туризма и проводить экологическое просвещение;
- содействовать в подготовке специалистов и научных кадров в области охраны окружающей среды [35].

«Наиболее огромными из российских заповедников являются Командорский (более 36 тыс. км<sup>2</sup>), Большой Арктический (более 41 тыс. км<sup>2</sup>), и Остров Врангеля (более 22 тыс. км<sup>2</sup>). А малыми заповедниками в России являются Белогорье (более 21 км<sup>2</sup>) и Приокско-Терресный и Галичья гора (оба менее 50 км<sup>2</sup>). Больше всего заповедников (по количеству) находится на территории Красноярского, Приморского и Хабаровского краёв» [31, с.54].

«Значительная часть заповедников находятся в подчинении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, однако некоторые относятся к ведению Российской академии наук (РАН) и других министерств: Дальневосточный морской (Институт биологии моря ДВО РАН), Кедровая Падь и Уссурийский (Биолого-почвенный институт ДВО РАН), Ильменский (УрО РАН), Галичья гора (Воронежский государственный университет Министерства науки и высшего образования РФ и Восточно-Уральский (ПО «Маяк» Федерального агентства по атомной энергии)» [31 с.54].

В отличие от заповедников, у которых строгий режим охраны, национальные парки имеют правовые механизмы для выполнения более широкого спектра задач и щадящий природоохранный режим. Они выполняют эколого-просветительные и научно-исследовательские функции и являются учреждением, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, которые имеют особенную экологическую, эстетическую и историческую ценность, и предназначены для употребления в природоохранных, просветительных, культурных и научных целях и для регулируемого туризма [35].

Национальные парки относятся только к объектам федеральной собственности. Сооружения, здания, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. Для выполнения природоохранной деятельности национальные парки как государственные учреждения имеют штатных сотрудников (или принятых по договору гражданско-правового характера или иных форм правовых отношений), которые формируют специальную инспекцию по охране территорий. По поручению Правительства РФ разработан план, который подразумевает создание парков дополнительно, в том числе в арктической зоне РФ» [14, с.66].

Природные парки – природоохранные рекреационные учреждения, которые могут находиться в ведении субъектов РФ и органов местного самоуправления, территории (акватории) включают в себя природные объекты и комплексы, которые имеют высокую культурно-эстетическую и экологическую ценность, и необходимы для использования в природоохранных, просветительных и рекреационных целях [35]. Территории природных парков формируются на землях, которые переданы им в постоянное управление, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также владельцев. На природные парки возлагаются определённые задачи:

- сохранить природные ландшафты, природные среды;
- рациональное и бережное сохранение рекреационных ресурсов и потенциала, а также создание условия для отдыха (в том числе массового);
- разработка, апробация и внедрение инновационных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков [18, с.71].

Органы государственной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды коллегиально утверждают соглашение о создании природных парков.

«Государственными природными заказниками являются территории (акватории), они имеют важное значение для восстановления или сохранения природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса» [35]. Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть комплексными (ландшафтными), палеонтологическими, биологическими (зоологическими и ботаническими), гидрологическими, геологическими [3, с.77]. Для познавательного туризма и его целей важную особенность имеют комплексные заказники; в них туристов знакомят с живописными пейзажами, редкими видами растительного и животного мира. Однако разбивка туристских стоянок на территории заказников строго воспрещена, можно лишь делать прокладку туристских троп.

Памятники природы – «природные комплексы и/или объекты искусственного и естественного происхождения, которые невозможны, уникальные, ценные в экологическом, культурном, научном и эстетическом отношении» [35]. Данная категория ООПТ сильное распространение имеет на региональном уровне.

Ботанические сады и дендрологические парки представляют собой отдельную и особую категорию ООПТ, в задачи которых, согласно ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», входит «создание

специальных коллекций растений в целях сохранения обогащения и биоразнообразия растительности, а также осуществление учебной, просветительской и научной деятельности» [35]. Совет ботанических садов России объединяет около 100 дендрологических парков и ботанических садов различной ведомственной принадлежности (Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии наук, Министерства науки и высшего образования РФ, Министерства сельского хозяйства РФ и др.). В рамках своих полномочий данный совет может регулировать деятельность ботанических садов и дендрологических парков России. Ботанические сады и дендропарки в России играют большую роль в образовании студентов и школьников, обеспечении рекреационных потребностей населения, развитии научных исследований. Территории дендропарков и ботанических садов находятся под постоянным влиянием антропогенных и природных факторов.

Как обсуждалось выше, экологическое право регулярно действует в областях, осложненных высоким уровнем научной неопределенности. В случае многих видов деятельности, которые влекут за собой некоторые изменения в окружающей среде, невозможно точно определить, какое влияние эта деятельность окажет на качество окружающей среды или на здоровье человека. Как правило, невозможно знать, например, приведет ли определенный уровень загрязнения воздуха к увеличению смертности от респираторных заболеваний, уменьшит ли определенный уровень загрязнения воды популяцию здоровых рыб или будет ли разработка нефти в экологически уязвимой зоне значительно нарушить местную дикую природу. Принцип предосторожности требует, чтобы при наличии сильного подозрения, что определенная деятельность может иметь вредные для окружающей среды последствия, лучше контролировать эту деятельность сейчас, а не ждать неопровержимых научных доказательств.



### **1.3 Особо охраняемые природные территории в системе международного экологического права**

Глобальные экологические проблемы - важная часть международных отношений. На самом деле, международное сообщество в последние годы, подчеркивает важность борьбы с изменениями климата в целях защиты окружающей среды, с помощью документов, таких, как Киотский протокол, а в последнее время вовремя документами Организации Объединенных Наций, сформулированными в рамках саммита по изменению климата. Тем не менее, международные активисты говорили о вреде, который люди наносят окружающей среде, еще в 1970-х и 1980-х годах, говорят об угрожающем влиянии человека на окружающую природную среду и в настоящее время. В 1980-х годах истончение слоя озона стало серьезной проблемой. Сегодня такие вопросы, наряду с глобальным потеплением и изменением климата, находятся в центре экологической политики. Фактически, отдельные активисты, НПО, а также государства объединились через международные организации, такие как Организация Объединенных Наций, для выработки стратегий, связанных с экологическими проблемами, такими как глобальное потепление и сокращение вредных химических веществ в атмосфере [62, с. 232].

В условиях современности изменение окружающей среды оказывает существенное влияние на человека, может привести к потере им средств к существованию, спровоцировать конфликты между различными социальными и этническими группами. Эти вопросы явно носят политический характер. Например, нехватка пресной воды (или деградация ее качества), очевидная экологическая проблема, которую многие считают потенциальной причиной будущих конфликтов в мире; Многие государства борются за этот драгоценный ресурс, и по мере того, как запасы пресной воды истощаются, напряженность может возрасти. Загрязнение различных объектов окружающей природной среды,

препятствующее использовать их в хозяйственной деятельности в будущем - еще одна проблема в международных делах, которая продолжает влиять на жизнь сообществ.

Международное экологическое право - относительно молодая отрасль международного права. В частности, с 1970-х годов она развивается в ответ на растущую озабоченность состоянием окружающей среды. Однако это не означает, что до 1970-х годов не существовало нормативного регулирования в рассматриваемой сфере. Еще в XIX веке положения об особенностях осуществления морского рыболовства разными субъектами были зафиксированы посредством заключения договоров, содержащие положения о борьбе с загрязнением окружающей среды и регулирующие рыболовство в международных реках. В первые десятилетия XX столетия были приняты договоры, касающиеся защиты некоторых видов дикой природы (перелетные птицы, морские котики), а также флоры и фауны в целом. а с 1930-х годов начали заключаться договоры о борьбе с загрязнениями разных видов.

Одновременно шло возникновение юридических механизмов, которые приобрели экологическое значение, хотя и преследовали изначально другие цели. Примерами являются положения ГАТТ 1947 года, касающиеся защиты животных или растений и сохранения природных ресурсов, в частности, подпункты (b) и (g) статьи XX, Статья 130R Маастрихтского договора о Европейском союзе 1991 г. и преамбула Соглашения 1994 г. об учреждении новой Всемирной торговой организации, которая включает в себя «оптимальное использование мировых ресурсов в соответствии с целью устойчивого развития». Аналогичным образом, в других документах Уругвайского раунда, например в Соглашении по сельскому хозяйству, упоминается необходимость защиты окружающей среды [62, с. 234].

Помимо договорного права, несколько общих принципов классического международного права имеют отношение к правам и

обязательствам государств в отношении сохранения природы и защиты окружающей среды. Прежде всего, принцип территориального суверенитета государств мира. В прежние времена государства предполагали, что «полный» и «абсолютный» суверенитет означал, что они могут свободно использовать ресурсы на своей территории независимо от того, какое влияние это может оказать на соседние государства (так называемая доктрина Хармона). И сегодня мало кто станет утверждать, что территориальный суверенитет — это неограниченная концепция, позволяющая государству делать все, что угодно. Но государственный суверенитет все же не может осуществляться изолированно, поскольку деятельность одного государства часто затрагивает деятельность других и, следовательно, их суверенные права. Как сказал Оппенгейм еще в 1912 году: «Государству, несмотря на его территориальное превосходство, не разрешается изменять естественные условия своей собственной территории в ущерб естественным условиям территории соседнего государства». Таким образом, принцип территориального суверенитета находит свои ограничения там, где его осуществление затрагивает территориальный суверенитет и целостность другого государства. Следовательно, объем дискреционных действий, вытекающих из принципа суверенитета, определяется такими принципами и пословицами, как «добрососедство» и «*sic utere tuo ut alienum non laedas*» (вы должны использовать свое имущество таким образом, чтобы не причинять вреда соседям), а также в соответствии с принципом ответственности государства за действия, причиняющие трансграничный ущерб. Непросто проследить точное происхождение таких принципов или определить их точное значение. Помимо ссылок в литературе, наиболее решительную поддержку этих принципов и их последствий можно найти в международном прецедентном праве, которое мы рассмотрим далее.

Таким образом, международное экологическое право уходит корнями в классическое международное право. Тем не менее, можно утверждать,

что международное экологическое право возникло как новая отрасль международного права только недавно, со ссылкой на растущее число договоров, которые возникли в результате осознанной необходимости в правовом ответе на глобальную деградацию окружающей среды. Чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, потеря биоразнообразия, опустынивание, (тропическое) обезлесение, загрязнение международных вод, угроза глобального потепления и истощение озонового слоя относятся к числу наиболее серьезных проблем.

В последние десятилетия международное экологическое право постепенно эволюционировало, особенно за счет разработки различных норм в конкретных договорах. Частично это было сделано с помощью «закона о бедствиях», а частично - с помощью более систематического регулирования, направленного на предотвращение ущерба окружающей среде путем надлежащего сохранения природы и природных ресурсов. Первая категория включает меры, принятые после катастроф, связанных, например, с нефтяными танкерами (Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Sandoz, Exxon-Valdez), сбросом токсичных отходов, выбросами солей или ядерными взрывами. В качестве примера можно привести аварию на Чернобыльской атомной электростанции в мае 1986 года, которая привела к быстрой разработке и принятию в сентябре того же 1986 года соответствующих норм и соглашений.

Примеры более системного регулирования в природоохранной сфере включают: часть XII Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) о защите и сохранении морской среды; Венскую конвенцию об охране озонового слоя (1985 г.) и Монреальский протокол к ней (1987 г. с внесенными впоследствии поправками); Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.); Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (1992 г.); Конвенцию о биоразнообразии (1992 г.); экологические положения Маастрихтского договора о ЕС (1991 г.); Североамериканское соглашение

о свободной торговле (НАФТА, 1993 г.); Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием (1994 г.); и Договор к Европейской Энергетической Хартии (1994 г.). Кроме того, были заключены различные многосторонние договоры об охране окружающей среды и здоровья населения, фауны, и флоры, а также разработаны многочисленные региональные инструменты, которые занимаются вопросами сохранения ресурсов, рыболовства, управления морскими ресурсами, опасными отходами и т. д. Эта категория более систематического регулирования имеет особенно важное значение для определения объема государственного суверенитета над природными ресурсами. Ратифицируя договор (или присоединяясь к нему), государство принимает обязательства, например, в отношении защиты водно-болотных угодий, лесов, дикой природы или биологических ресурсов.

Показателем распространения международных инструментов в этой области является то, что в обновленном реестре договоров в области окружающей среды ЮНЕП 1991 года перечислено 152 договора за период с 1921 по 1989 год, из которых только 48 были заключены до 1970 года. Недавний беспрецедентный рост числа этих договоров (в среднем от 1 в год до 1970 г. и до 5 в год с тех пор), а также число подписавших сторон свидетельствует о растущей готовности государств принимать международные обязательства по сохранению природы и природных ресурсов, как на международном уровне, так и внутри страны. Однако в то же время мы должны отметить, что законодательство на основе договоров было фрагментарным, а не систематическим. Более того, одно дело заключить договор, но важнее количество ратификаций и его фактическое выполнение как на международном, так и, при необходимости, на национальном уровне. Здесь мы сталкиваемся с фундаментальной слабостью международного права: это свод законов, еще не наделенных сложными механизмами мониторинга и контроля, хотя в последние годы в этой области в экологической сфере был достигнут значительный прогресс.

Комиссия международного права ООН работает над рядом документов, имеющих отношение к окружающей среде, которые касаются ответственности государств, несудоходного использования международных водотоков и международной ответственности за вредные последствия, возникающие в результате действий, не запрещенных международным правом. В 1992 году Генеральная Ассамблея призвала принять конвенцию по борьбе с опустыниванием в странах, испытывающих серьезную засуху и или опустынивание, особенно в Африке. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием – получившая активную поддержку африканских государств - была открыта для подписания в Париже 14 октября 1994 года.

Следует упомянуть текущие усилия ЮНЕП по развитию международного экологического права путем принятия многосторонних конвенций (например, ее роль в разработке Конвенции об озоновом слое 1985 г. в Конвенции об опасных отходах 1989 г. и Конвенции о биоразнообразии 1992 г.) или региональных конвенций (например, в контексте Программы региональных морей) и более «мягких» правовых инструментов, таких как руководящие принципы или кодексы поведения. Ярким примером последнего является Резолюция ЮНЕП 1978 года, содержащая «Проект принципов поведения в области окружающей среды для руководства государствами в сохранении и гармоничном использовании природных ресурсов, совместно используемых двумя или более государствами».

Помимо работы органов ООН, (меж) региональные институты, такие как ОЭСР, ЕС и ОАЕ, внесли важный вклад в сферу экологического регулирования, приняв стандарты, руководящие принципы и кодексы поведения. Кроме того, различные НПО представили интересные предложения. Примеры: Хельсинкские правила использования вод международных рек (1966 г.) и Монреальские правила международного права, применимые к трансграничному загрязнению (1982 г.); Правовые

принципы охраны окружающей среды и устойчивого развития, предложенные Группой экспертов по экологическому праву, учрежденной Комиссией Брундтланд; предложения МСОП по проекту пакта по окружающей среде и развитию (пятый проект, 1994 г.); Хартия бизнеса по устойчивому развитию Международной торговой палаты (1990 г.) и Декларация Делового совета по устойчивому развитию (1992 г.). Хотя такие документы не имеют официального статуса, они могут способствовать выявлению правовых вопросов, о которых идет речь, и указанию направления дальнейшей эволюции «международного права устойчивого развития» [62, с. 240].

Основные принципы международного экологического права, касающиеся охраны природы и защиты окружающей среды, вытекающие из договорного права, международное прецедентное право, инструменты «мягкого права», такие как Стокгольмская и Рио-де-Жанейрская декларации, а также литература кратко излагаются ниже. Конечно, не все принципы имеют одинаковую сферу применения или статус в международном праве. Некоторые из них хорошо зарекомендовали себя, а другие еще только появляются. Некоторые из них в первую очередь влекут за собой судебные запреты или запреты для государств (и народов) действовать определенным образом в своей юрисдикции, в то время как другие в первую очередь касаются обязательств в отношении соседей, «международных территорий» или глобальной окружающей среды как таковой. Можно выделить следующие двенадцать принципов.

Это устоявшаяся практика, принятая в качестве закона, согласно которой - в пределах, установленных международным правом - каждое государство вправе управлять и использовать природные ресурсы в пределах своей юрисдикции, но они должны принимать во внимание интересы других государств, а также интересы нынешнего и будущих поколений человечества.

Принципы «должной осмотрительности» или «должной осторожности» в отношении окружающей среды, природных богатств и ресурсов являются одними из первых основных принципов закона об охране и сохранении окружающей среды. Они укоренены в древнем естественном праве, а также в религии (например, в христианском понятии «управление»). Помимо постоянного мониторинга, может потребоваться оценка воздействия предусмотренных хозяйственных планов на окружающую среду. Все больше внимания уделяется обязанности государств принимать превентивные меры по защите окружающей среды. Появление этого «предупредительного» принципа отражено в многостороннем договорном праве, таком как ГАТТ, Конвенция по морскому праву 1982 г., Конвенция ЕЭК 1991 г. об оценке воздействия на окружающую среду, Конвенции об изменении климата и биоразнообразии 1992 г., Конвенция 1994 г. по борьбе с опустыниванием и Договор к Европейской Энергетической Хартии 1994 г. Подчеркивается «предсказуемость» как важный фактор при определении того, несет ли государство ответственность или нет. «Осмотрительный подход» также включен в принципы 15 и 19 Декларации Рио. Однако, что именно влечет за собой предупредительный подход и каковы его серьезные последствия, еще не выяснилось. В этом нет ничего удивительного, поскольку это глубоко затрагивает свободу действий государств в отношении политики. Хотя может быть несколько преждевременным называть принцип предосторожности установленным в международном праве, его, несомненно, можно назвать новым принципом.

Согласно принципу «эмерджентности», предложенному Вайсом, Государства должны учитывать интересы как нынешнего, так и будущих поколений. Государства находятся под международным запретом управлять своей природной средой таким образом, чтобы сохранить ее способность к устойчивому использованию будущими поколениями, а также сохранить свою фауну и флору, включая исчезающие виды диких



животных и водно-болотные угодья международного значения. Межпоколенческое равенство, требующее помощи промышленно развитых государств развивающимся государствам, является, как утверждает Вайс, неотъемлемой частью выполнения наших обязательств перед поколениями.

Добрососедские отношения привели, среди прочего, к установившемуся принципу, согласно которому государства не могут использовать свою территорию и ресурсы, находящиеся под их юрисдикцией, таким образом, чтобы нанести значительный ущерб окружающей среде других государств (*sic utere tuo ut alienum non laedas*) и, в последнее время, в районы за пределами национальной юрисдикции.

Этот принцип тесно связан с предыдущим и подразумевает, во-первых, что государства должны использовать ресурсы и окружающую среду таким образом, чтобы другие государства также могли использовать их или, по крайней мере, получать разумную и справедливую долю. Из этого следует, во-вторых, что государства должны координировать и сотрудничать для «оптимального использования» (в международном праве рыболовства, также именуемого «максимальный устойчивый улов») ресурсов и предотвращения значительного трансграничного ущерба. Этот принцип применим ко всем формам общих ресурсов, включая ресурсы пресной воды, земли, рыбные ресурсы, а также месторождения газа и нефти. В то же время его значение на практике часто вызывает серьезные споры.

Если на карту поставлены трансграничные ресурсы или деятельность на территории одного государства может серьезно повлиять на окружающую среду в других государствах или на людей или собственность в нем, государства обязаны заблаговременно информировать эти страны и консультироваться с ними. В случае трансграничной экологической катастрофы (например, аварии танкера, ядерного взрыва или выброса токсичных веществ) или даже менее

серьезных экологических проблем государства обязаны предупреждать и сотрудничать в сдерживании и решении этих проблем с другими странами.

Государства обязаны воздерживаться от мер экономической и экологической политики, несовместимых с их международными обязательствами. Первоначально это подразумевало прежде всего запрет на нанесение значительного экологического ущерба другим государствам. В современном международном праве этот запрет распространяется на «международные районы» (открытое море, глубокое морское дно, космическое пространство), которые выходят за пределы национальной юрисдикции. Возникновение обязательств, вытекающих из таких принципов, как «должная осмотрительность», «равенство между поколениями» и защита прав коренных народов, может в будущем также привести к возникновению ответственности государства за политику в отношении сохранения природных ресурсов и богатства в пределах собственной территории государства. С 1949 года тема ответственности государств находится в повестке дня, но до сих пор не завершена кодификация международного права в отношении ответственности государств за противоправные международные деяния и за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. Вопрос заключается в том, когда ущерб, причиненный страной своей окружающей среде, ее природным ресурсам и богатству или ресурсам соседнего государства, составляет международное действие, которое влечет за собой ответственность и обязательство исправить ситуацию, финансовую или иную. В проекте статьи 19 об ответственности государства включено в число международных преступлений: «серьезное нарушение международного обязательства, имеющего существенное значение для защиты и сохранения окружающей человека среды», Рио-де-Жанейрская декларация 1992 года не затрагивает существа этого вопроса, но - как и Стокгольмская конференция 1972 года (Принцип 22) - просто призывает к дальнейшему развитию международного права в отношении

ответственности и компенсации за внешний экологический ущерб (Принцип 13).

Из предыдущего принципа следует, что государства обязаны прекратить деятельность, которая была признана незаконной или несовместимой с их международными обязательствами, и возместить причиненный ущерб. В принципе, деятельность должна быть направлена на восстановление прежних условий (*restitutio in integrum*) или, если это невозможно, чтобы компенсировать финансовые потери, нанесенные организациям или ущерб, причиненный природе, в денежной форме. В экологических текстах второй аспект этого принципа также упоминается как принцип «платит загрязнитель» или как принцип «компенсации жертвам экологического ущерба». Однако принцип «загрязнитель платит» имеет гораздо более широкую сферу применения, поскольку он также включает такие концепции, как интернализация экологических издержек в ценах товаров и услуг и передача государством возмещения затрат на возмещение ущерба загрязнителям, например: частные вечеринки.

Эти принципы относятся, прежде всего, к районам за пределами национальной юрисдикции, таким как открытое море, дно океана, космическое пространство и, возможно, Антарктика. Различные конвенции предусматривают, что эти районы не могут использоваться в качестве мест свалки отходов и что их ресурсы должны использоваться в интересах всего человечества. В будущем эти принципы могут также стать актуальными для защиты и сохранения внутренней ценности природы и окружающей среды, а также того, чтобы сохранить то, что принадлежит всем нам, например, основных экологических систем нашей планеты и биологического разнообразия.

Например, Конвенция об озоновом слое 1985 года направлена на предотвращение таких неблагоприятных последствий, как «изменения климата, которые имеют значительные пагубные последствия для здоровья человека, или для состава, устойчивости и продуктивности естественных и

управляемых экосистем или материалов, полезных для человечества». Третий абзац преамбулы Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. гласит, что сохранение биологического разнообразия является «общей заботой человечества». Точно так же признается, что «изменение климата Земли и его неблагоприятные последствия являются общей заботой человечества». Хотя этот отказ от понятия «наследие» к понятию «озабоченность» является прискорбным, ссылка на интерес международного сообщества в целом к сохранению окружающей среды сохраняется. На основании опыта регулирования ядерных испытательных полигонов, Австралия предположила, что есть общие интересы всех государств, право *erga omnes*, добиваться защиты важных экологических прав, в казу право международного сообщества не проводить атмосферные испытания.

Обязанность государств сотрудничать в решении трансграничных экологических проблем хорошо известна, о чем свидетельствуют глава IX Устава ООН и Декларация принципов международного права 1970 года. На двустороннем и региональном уровне, а иногда и на глобальном уровне, международное сотрудничество для решения трансграничных экологических проблем требует предварительной информации, консультаций и переговоров. Такая помощь может включать финансовую помощь, передачу экологически чистых технологий и сотрудничество через международные организации. Создание Глобального экологического фонда (ГЭФ), совместного проекта Всемирного банка, ЮНЕП и ПРООН можно рассматривать как первый важный шаг в выполнении этого обязательства.

Как и в других областях международного права, таких как международное торговое и валютное право, в международных природоохранных документах проводится различие между промышленно развитыми и развивающимися странами. Примером может служить Конвенция об изменении климата.

Во-первых, признано, что до сих пор основная часть глобальных выбросов парниковых газов приходилась на промышленно развитые страны, и поэтому они должны нести основное бремя борьбы с изменением климата. Во-вторых, развивающимся странам необходим доступ к ресурсам и технологиям для достижения устойчивого развития. На все государства возложен ряд обязанностей. Статья 4.7 Климатической Конвенции предусматривает, что степень, в которой развивающиеся страны будут эффективно выполнять свои обязательства, будет зависеть от предоставления финансовых ресурсов и технологий промышленно развитыми странами. Признано, что социально-экономическое развитие и искоренение нищеты являются первоочередными задачами. Конвенция определяет различные подкатегории развивающихся стран, почти все из которых характеризуются особыми географическими особенностями (например, небольшие острова или не имеют выхода к морю) или экологическими особенностями (такими как низменные прибрежные районы или хрупкие экосистемы), и определяет особые меры для них.

Можно прийти к выводу, что большинство международных природоохранных договоров содержат положения, разъясняющие порядок разрешения споров. Заинтересованные стороны должны в первую очередь стремиться к разрешению споров путем переговоров. Глава 39.10 «Повестки дня на XXI век» рассматривает способы предотвращения и урегулирования споров в области устойчивого развития и рекомендует, где это уместно, обращаться в Международный Суд. Суд учредил Палату по вопросам окружающей среды в 1993 году. Однако, поскольку международные организации (кроме специализированных учреждений ООН в контексте консультативных процедур), экологические ассоциации и потенциально затронутые лица не имеют прямого отношения к Суду, необходимость в новом Международном суде for the Environment также поддерживается международными юристами, исследующими вопросы экологического права.

## **Глава 2 Правовой режим особо охраняемых природных территорий**

### **2.1 Состав природно-заповедного фонда особо охраняемых природных территорий**

Хотя большая часть природоохранного законодательства разрабатывается в ответ на уже свершившиеся экологические катастрофы, предотвращение экологического ущерба дешевле, проще и менее опасно для окружающей среды, чем реагирование и предотвращение экологического ущерба, который уже нанесен.

Центральное место в системе ООПТ занимает природно-заповедный фонд. Структура природно-заповедного фонда постоянно изменялась и совершенствовалась. «Структура заповедного фонда включает в себя несколько видов объектов, подлежащих особой охране:

- заповедники,
- заказники,
- памятники природы,
- национальные и природные парки,
- дендрологические парки и ботанические сады,
- лечебно-оздоровительные местности,
- курорты» [35].

«Однако, согласно ст. 95 п. 2 ЗК РФ земли ООПТ относятся к объектам общенационального состояния в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, и к муниципальной собственности, а также допускается включение в земли ООПТ территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности в случаях, предусмотренных федеральными законами» [22].

«Для режима природно-заповедного фонда характерно проявление признака заповедования в трех его формах:

- абсолютном,
- относительном,
- смешанном» [10, с.18].

«Режим абсолютного заповедования свойственен природным заповедникам и памятникам природы, в том числе живой природы. Он исключает хозяйственную, рекреационную деятельность как вмешательство человека в ход естественных процессов, несовместимое с целями заповедования. Такое вмешательство допустимо лишь в строго ограниченных случаях.

Практика называет три варианта возможного вмешательства в естественное состояние объектов природы на территории заповедника:

1. Для научно-исследовательской работы;
2. С целью предотвращения вреда природной среде (борьба с пожарами, истребление хищников, угрожающих местной фауне;
3. Для организации пассивных экскурсий по специально отведенным тропам, пешеходным маршрутам и так далее» [35].

Национальные парки и заповедники подвержены растущему уровню рекреации и давления со стороны туристов. Туристы оказывают воздействие на окружающую среду, связанное с поездками, проживанием и отдыхом. Типичные воздействия на парки и заповедники включают эрозию и уплотнение почвы, повреждение растительности, нарушение дикой природы, загрязнение воды, учащение пожаров, вандализм и шум. Для сведения к минимуму деградации окружающей среды, связанной с туризмом и отдыхом, может потребоваться: соответствующее зонирование землепользования; регулирование и наблюдение за доступом и деятельностью; непосредственная физическая охрана определенных территорий; и обучение как на месте, так и в других местах. Кроме того, важно обеспечить стимулы для поощрения видов отдыха с низким уровнем воздействия, таких как созерцательные, натуралистические и путешествия по дикой природе.

«Согласно Положению о государственном природном заповеднике, разрешаются некоторые виды лесных пользований (сбор ягод, грибов, заготовка дров и так далее) для работников заповедника, ушедших на пенсию и проживающих на его территории» [37].

«Смешанный режим наблюдается в практике образования и функционирования национальных природных парков, где наряду с зонами активного и пассивного отдыха могут выделяться зоны абсолютного покоя, исключая вмешательство человека» [13, с.44].

Практика деятельности биосферных заповедников имеет большое значение для понимания того как рационально управлять социально-экологическими системами и управлять ими и продвигать науку об устойчивости. Всемирная сеть биосферных заповедников (ВСБР) в настоящее время содержит 701 выделенный объект, расположенные в 124 странах. Однако актуальность и широкий интерес к созданию биосферных заповедников не приводят к успешной реализации идеи заповедника, поскольку существует значительный разрыв между концепцией и ее практической реализацией. Исследование эффективности управления биосферными заповедниками может помочь лучше понять, почему существует этот пробел, каково его значения и способы борьбы с существующими проблемами. Однако в мире вообще и в Российской Федерации в частности существует ограниченное понимание того, где и как проводилось исследование эффективности управления биосферными заповедниками, какие темы были исследованы и каковы основные выводы.

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Земля, воды, недра, растительный и животный



мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Историко-культурные объекты, в отношении которых осуществляется государственная охрана, передаются в пользование национальным паркам только по согласованию с государственным органом охраны памятников истории и культуры.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников [28, с.61].

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях [28, с.65].

Решение об образовании природных парков, в том числе связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, принимает Правительство Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации [35].

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть: комплексными (ландшафтными), биологическими (ботаническими и зоологическими), палеонтологическими, гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), д) геологическими. Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников [32, с.69].

Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации.

Памятники природы – уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения [35]. Памятники природы могут быть федерального или регионального значения. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями федерального значения

Передача памятников природы и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. В случае необходимости изъятия земельных участков или водных пространств,

используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы федерального или регионального значения осуществляется соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации [29, с.32].

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады [29, с.32].

Находящиеся на балансе дендрологических парков и ботанических садов здания, сооружения и помещения приватизации не подлежат. Дендрологические парки и ботанические сады образуются на основании решений Правительства Российской Федерации.

Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям [54, с.44].

Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств. Лечебно-оздоровительные

местности и курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Отнесение территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах [54, с.44].

Освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, являются курортами.

Исследование, основанное на обзоре научной литературы, было направлено на то, чтобы способствовать лучшему пониманию проблем эффективности управления ООПТ. Результаты показывают, что в соответствии с их многочисленными целями и сложными процессами реализации исследования эффективности управления ООПТ разнообразны - они исследуют разные темы в разных местах - и множественные, поскольку включают разные концептуальные перспективы и методологические подходы. Проведенный анализ существующих проблем позволяет прийти к выводу, что, учитывая важность целей в структурировании системы ООПТ, именно цели их создания предлагаются в качестве эффективного критерия их систематизации. Исследование также показывает значительную взаимозависимость между четкостью определения цели и достижением эффективности в управлении ООПТ.

## **2.2 Особенности правового режима земельных участков в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий**

Для рассмотрения особенностей правового режима земельных участков в границах зон особо охраняемых природных территорий большое значение имеет исследование данного вопроса с точки зрения гражданского и земельного законодательства.

Как указывается в законодательстве, «охранные зоны представляют собой один из видов зон с особыми условиями использования территорий, которые создаются для защиты окружающей среды или отдельных объектов от негативного воздействия. В соответствии со ст. 105 ЗК РФ одним из видов охранных зон являются охранные зоны особо охраняемых природных территорий» [22].

«Особо охраняемые природные территории, как и зоны экологического бедствия, являются территориями с особым эколого-правовым статусом. Режим особо охраняемых природных территорий регулируют десятки нормативных правовых актов, а сами они исчисляются тысячами. Согласно ст. 95 ЗК РФ и ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» данные земли являются общенациональным достоянием и образуют природно-заповедный фонд России» [35].

Развитие ООПТ позволяет в долгосрочной перспективе сохранить ареалы обитания объектов растительного и животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, эстетико-культурное разнообразие ландшафтов, историческую ценность памятников, расположенных на этих территориях.

«Для предотвращения угроз в области экологической безопасности и рационального природопользования Стратегия национальной безопасности Российской Федерации устанавливает меры, реализуемые органами государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества и направленные на развитие системы ООПТ, в том числе морских, сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, уникальных природных ландшафтов и живых систем» [39].

Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения предлагается осуществить ряд изменений действующего законодательства, а именно

совершенствовать регулирование земельных отношений на особо охраняемых природных территориях; регламентировать режим особой охраны земельных участков, включенных в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации; совершенствовать механизм изменения границ, статуса и категорий особо охраняемых природных территорий; уточнять особенности режима особой охраны отдельных категорий особо охраняемых природных территорий и перечень категорий особо охраняемых природных территорий [39].

«Для решения поставленных задач необходимы совершенствование и развитие системы ООПТ посредством устранения несовершенства правового регулирования в этой сфере, восприятия международного и зарубежного опыта, в том числе гармонизации законодательства Российской Федерации об ООПТ с нормами международного экологического права. Все требования законодательства об охране окружающей среды являются своеобразными ограничениями прав частных собственников. Кроме того, предусматриваются особые меры, специально адресованные собственникам земли и прямо затрагивающие их интересы» [39]. В качестве подобных собственников можно выделить государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы.

«Поскольку в законодательстве отсутствуют императивные нормы об обязательности создания охранных зон, на федеральном и региональном уровне создание таких зон не носит повсеместного распространения (например, на федеральном уровне охранные зоны созданы вокруг государственного природного заповедника «Нургуш», государственного природного заповедника «Остров Врангеля», Соходинского государственного природного заповедника; на уровне субъектов Российской Федерации – вокруг памятника природы «Уйтаг», природного парка «Бурейский», природного парка «Кумысная поляна»)» [1, с.114].

«Вопреки требованиям Закона об ООПТ исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не обеспечили принятие положений о тысячах ООПТ федерального, регионального и местного значения, а в связи с этим отсутствуют и положения об охранных зонах ООПТ. Так, отсутствуют охранные зоны вокруг Дарвинского государственного природного биосферного заповедника, Кавказского государственного природного биосферного заповедника, заповедников «Зейский», «Норский», «Корякский», «Командорский», «Тебердинский», «Хинганский», «Центральносибирский», «Эрзи» и других» [1, с.114].

Проведенные исследования на глобальном и региональном уровне выявили наиболее эффективные места для создания охраняемых территорий с целью сохранения биоразнообразия, а также относительно недостаточно защищенные. Другие работы посвящены состоянию биоразнообразия в целом (Pimm et al., 2014; Newbold et al., 2015 г.), включая оценки степени, в которой охраняемые территории преуспевают в сохранении видов (Gray et al., 2016; Newbold et al., 2015 г.). Эти оценки основаны на данных дистанционного зондирования (Вентер и др., 2016), несколько глобальных наборов данных (например, всемирная база данных по охраняемым территориям, [www. iucn.org](http://www.iucn.org)), обзоры литературы, которые противопоставляют модели биоразнообразия в пространстве (Gray et al., 2016) или время (Дорнелас и др., 2014; Newbold et al., 2015 г.) и вклады в общедоступные онлайн-базы данных. Хотя результаты этих исследований информативны, они поднимают два основных вопроса, которые нам необходимо решить, если мы хотим улучшить перспективы сохранения. Во-первых, качество и количество данных. Данные могут особенно отсутствовать именно в тех регионах, где биоразнообразие будет подвергаться наибольшей угрозе в ближайшие годы (тропические, быстро развивающиеся районы с высокой численностью населения рост; Pimm et al., 2014; Тильман и др., 2017). Во-вторых, сохранение биоразнообразия в

основном происходит на национальном, государственном и местном уровнях, что создает большие различия в успешности охраняемых территорий как между странами, так и внутри них. Мы можем многого добиться, изучая индивидуальные случаи, а не глобальные средние или общие значения, потому что опыт, полученный из нескольких тематических исследований, может быть адаптирован к уникальным ситуациям, возникающим в любом месте.

«Для каждого земельного участка важнейшими его характеристиками для определения правового режима являются целевое назначение и разрешенное использование на основании градостроительного регламента и иных процедур, установленных законом. Расположение на этом земельном участке недвижимых объектов, природных объектов, установление охранных или защитных зон также являются основой определения уникального для этого земельного участка правового режима» [12, с.46].

«По своей юридической природе охранный режим, не являясь самостоятельным объектом гражданских правоотношений, может влиять на объем и содержание правомочий правообладателя земельного участка, расположенного в границах охранных зон. Правовой режим земельных участков в охранный режим ООПТ (они свободны в обороте, у них сравнительно широкие возможности по хозяйственному использованию) значительно отличается от правового режима земельных участков в границах ООПТ (как правило, земельные участки ограничены либо изъяты из оборота, установлены более строгие ограничения по их использованию» [12, с.47].

«Порядок установления, изменения и прекращения существования охранных зон ООПТ, а также общие требования к правовому режиму земельных участков в границах данных зон определяются ст. 106, 107 ЗК РФ, а также постановлением Правительства Российской Федерации 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» (далее – Постановление «Об утверждении Правил создания охранных зон»)» [38].

Данное Постановление определяет минимальную ширину охранных зон государственных природных заповедников и национальных парков, которая не может быть меньше одного километра, определяет порядок согласования проекта положения об охранных зонах с федеральными органами исполнительной власти (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и др.) [38].

Установленные размеры охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения также можно рассматривать в качестве иных нормативов в области охраны окружающей среды. «Однако проектом постановления Правительства «Об утверждении Положения об охранных зонах особо охраняемых природных территорий» предлагается изменить подход к определению границ и ширины охранных зон: охранный зона может состоять из отдельных участков, а ширина охранной зоны не должна быть менее 5 метров и более 25 километров от границ ООПТ» [38].

«Данные предложения, если и будут законодательно утверждены, негативным образом отразятся на охране и соблюдении правового режима ООПТ, а в перспективе могут нанести непоправимый ущерб окружающей среде в целом. При определении размеров охранной зоны ООПТ должны приниматься во внимание следующие факторы:

- природно-климатические условия;
- категории земель и разрешенное использование земельных участков, которые планируется включить в границы охранной зоны;

- функциональное зонирование ООПТ;
- наличие или отсутствие объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения; положения о территориальном планировании Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципальных районов» [16, с.88].

Режим охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранных зон устанавливается положением о соответствующей охранной зоне, которое утверждается органом государственной власти, принимающим решение о ее создании.

«Если сравнивать названные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации об утверждении положений о создании охранных зон ООПТ, то по своей внутренней структуре они очень похожи: цель создания, площадь и границы (карта-схема), перечень ограничений хозяйственной деятельности, который носит неисчерпывающий характер, а также информация об уполномоченном органе, осуществляющем контроль за соблюдением режима охранной зоны ООПТ» [16, с.89].

В данном случае, региональный законодатель, вместо того чтобы оценить состояние действующего экологического законодательства и выявить наличие проблем правового регулирования экологических отношений, которые могут быть устранены на уровне субъектов Российской Федерации, ограничивается переписыванием предписаний, сформулированных нормотворцами на федеральном уровне.

«На территории охранной зоны, как правило, запрещаются следующие виды хозяйственной и иной деятельности: добыча полезных ископаемых; сплошные рубки лесных насаждений, за исключением санитарных; сбор, размещение, накопление, утилизация, обезвреживание отходов, размещение свалок отходов и мусора; загрязнение почв, замусоривание территории, захоронение мусора; предоставление садоводческих и дачных участков; иная деятельность, оказывающая

негативное (вредное) воздействие на природные комплексы памятника природы». «При этом разрешены эксплуатация и реконструкция существующих объектов хозяйственной и иной деятельности. Порядок установления охранных зон не нарушает права граждан на передвижение и пребывание в местах общего пользования» [35].

Однако на законодательном уровне не регламентирован порядок согласования возможности осуществления хозяйственной деятельности с органами государственной власти. Такого рода пробел порождает множество судебных споров, в частности применительно к режиму использования национальных парков.

«Особенность осуществления хозяйственной деятельности на земельных участках в границах охранных зон национальных парков состоит в том, что в соответствии с п. 4 ст. 15 Закона об ООПТ необходимо произвести согласование с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки, вопросов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон [35].

В соответствии с п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», Минприроды России осуществляет государственное управление в области организации и функционирования ООПТ федерального значения [44].

Однако, как указано в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 15 сентября 2015 г. по делу № А40-219463/149, «законодательством не установлено конкретное требование о возможности эксплуатации какого-либо объекта на территории национального парка только при наличии соответствующего согласования, не предусмотрен порядок согласования, в частности, не установлена обязанность

хозяйствующих субъектов по инициированию вопросов согласования» [47].

Предоставление государственной услуги по согласованию вопросов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, находящихся на территории национальных парков и их охранных зон, равно как и соответствующий регламент согласования деятельности с Минприроды России, действующим законодательством не установлено.

В настоящее время порядок согласования не разработан, следовательно, в случае несоблюдения данного порядка невозможно привлечь субъекта хозяйственной деятельности, в частности, к административной ответственности по ст. 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Противоположная позиция высказана в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2015 г. по делу № 305-АД14-662710, в котором определено, что «доводы жалобы о том, что п. 4 ст. 15 Закона об ООПТ не устанавливает конкретное требование о возможности эксплуатации какого-либо объекта на территории национального парка (как особо охраняемой природной территории) только при наличии соответствующего согласования, а также о том, что данной нормой не предусмотрен порядок согласования, в частности не установлена обязанность хозяйствующих субъектов по инициированию вопросов согласования подобного пользования, подлежат отклонению» [49].

«В Постановлении указано также, что и разрешение на строительство не означает соблюдение требований п. 4 ст. 15 Закона об ООПТ. В связи с тем, что федеральное законодательство не содержит перечень возможных видов хозяйственной деятельности, которые разрешено осуществлять на земельных участках в границах охранных зон ООПТ, можно сделать вывод о том, что осуществление определенного вида хозяйственной деятельности регламентируется региональным законодательством, принятым в развитие положений об отдельных видах ООПТ, а также по согласованию с

федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды» [35].

Например, в апелляционном определении Московского городского суда от 18 ноября 2016 г. по делу № 33а-45970/201611 указано, что ограничение социально-экономической «деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных в охранной зоне национального парка, в частности запрет строительства и реконструкция жилых домов, инженерных коммуникаций, коммунальных объектов в 150-метровой полосе охранной зоны территории национального парка, возникает в силу закона, т. е. данный запрет прямо предусмотрен п. 8 постановления Правительства Москвы и Администрации Московской области от 29 апреля 1992 г. № 235-113 «О дальнейшем развитии Государственного природного национального парка Лосиный остров»» [2].

«Однако за границами 150-метровой полосы строительство многоквартирного дома по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации может осуществляться, в том числе и путем изменения категории земель и вида разрешенного использования земельного участка, если это приведет к снижению негативного воздействия на национальный парк» [2].

«В вопросе о том, на каком этапе хозяйствующий субъект должен согласовать социально-экономическую деятельность, необходимо руководствоваться принципом презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности», закрепленным в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также иными запретами, установленными ст. 15 Закона об ООПТ.

«Как указывается в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2019 г. № 09АП-13154/2019 по делу № А40- 236011/1813, довод заявителя со ссылкой на порядок и сроки, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О

порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», является ошибочным, так как в данном случае нормы этого Закона к спорным правоотношениям применению не подлежат».

«Минприроды России своим письмом проинформировало заявителя о необходимости предоставления определенных документов и информации для принятия решения о согласовании социально-экономической деятельности на территории Национального парка, после чего считает возможным вернуться к рассмотрению вопроса о согласовании социально-экономической деятельности. Нередко вызывает вопросы оборотоспособность земельных участков в границах охранных зон ООПТ. Это связано с тем, что ни Закон об ООПТ, ни ст. 27 ЗК РФ, ни Постановление «Об утверждении Правил создания охранных зон» не устанавливают возможность или невозможность оборота данных земельных участков» [50].

«По этому вопросу Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 28 мая 2015 г. № 58-КГ15-215 высказал позицию, подтверждающую, что действующее законодательство не содержит запрета на предоставление гражданам в собственность земельных участков, расположенных в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий, в том числе государственных природных заповедников. Такие земельные участки не изъяты из оборота и не ограничены в обороте, их использование допускается с соблюдением определенных ограничений, направленных на предотвращение негативного воздействия на природные комплексы» [40].

Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости) «сведения о границах ООПТ, о зонах с особыми условиями использования включаются в специальный реестр границ, а, в свою очередь, сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в их границах, являются

дополнительными и должны быть отражены в кадастре недвижимости» [42].

Особый порядок внесения таких сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) и обязанность органов государственной власти предоставлять данные сведения установлены ст. 32 Закона о регистрации недвижимости и постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 1532 «Об утверждении Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3–13, 15 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости».

Данное правило, закрепленное в ч. 8 ст. 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», действует в отношении зон, устанавливаемых после 4 августа 2018 г. В отношении зон, установленных до этой даты, сформулировано переходное положение, согласно которому до 1 января 2022 г. такие зоны считаются установленными и в случае отсутствия сведений о них в ЕГРН» [41].

В кадастры ООПТ федерального или регионального уровня подлежат внесению сведения о режиме охранной зоны ООПТ (в том числе приводятся следующие сведения:

- реквизиты правового акта, которым создана охранная зона;
- размеры охранной зоны – минимальная и максимальная ширина (км);

- описание границ охранной зоны;
- реквизиты последнего по времени принятия документа, устанавливающего режим охраны и использования этой территории;
- основные ограничения хозяйственной и иной деятельности;
- основные разрешенные виды природопользования и иной хозяйственной деятельности), а также о площади охранной зоны ООПТ (га) [19, с.57].

Согласно постановлению Арбитражного суда Московского округа от 8 сентября 2015 г. № Ф05-11909/2015 по делу № А40-127115/14 «отсутствие сведений об ограничениях и обременениях в отношении земельного участка, расположенного в охранной зоне ООПТ в ЕГРН, т. е. отсутствие зарегистрированных обременений на эту территорию, не свидетельствует об их фактическом отсутствии» [48].

Такие объекты недвижимости согласно п. 5 ст. 107 ЗК РФ подлежат сносу за счет правообладателя земельного участка, за исключением случаев, если собственник объекта недвижимости изменил вид разрешенного использования на допустимый, в срок, определяемый соглашением о возмещении убытков или в течение трех лет со дня принятия положения о соответствующей охранной зоне ООПТ» [22].

Таким образом, статус охранной зоны устанавливает специфические ограничения в использовании земельных участков, при этом ни категория, ни вид их разрешенного использования не изменяются.

Необходимо иметь в виду, что соблюдение режима земель охранных зон является обязательным, даже если о них нет сведений в ЕГРН, но при этом охранные зоны установлены в соответствии с требованиями законодательства.

Следует помнить, что помимо запретов на совершение определенных действий у землепользователей существует обязанность согласования строительства и эксплуатации объектов с эксплуатирующей объект охранной зоны организацией или организацией, осуществляющей



полномочия собственника в отношении объекта охранной зоны. В определенных случаях возможно возместить убытки, причиненные установлением охранных зон.

«Возмещение убытков в связи с ограничением прав правообладателей земельных участков ввиду установления охранных зон свидетельствует о возмещении вреда, причиненного правомерными действиями» [22].

«Несмотря на то, что оборотоспособность данных земельных участков не ограничивается, но при этом устанавливаются ограничения на возможность осуществления хозяйственной и иной деятельности и необходимо дополнительное согласование с органами государственной власти порядка осуществления такой деятельности на земельных участках» [34, с.13].

Можно прийти к выводу, что существуют определенные проблемы в нормативном регулировании статуса земельных участков, закрепленных за ООПТ. Необходимо согласованное внесение изменений в отечественное градостроительное, гражданское, земельное, природоохранное и в иные отрасли законодательства, что позволит нормализовать обстановку, сложившуюся в данном отношении.

## **Глава 3 Проблемы организации и охраны особо охраняемых природных территорий**

### **3.1 Порядок и особенности образования особо охраняемых природных территорий**

Структура и применение современного экологического права были сформированы на основе набора принципов и концепций. Рассмотрим их подробнее, так как они могут позволить улучшить ситуацию с охраной природы в целом и способствовать развитию отечественного природоохранного законодательства.

Образование ООПТ базируется на определенных принципах, соответствие которым позволяет систематизировать и повысить эффективность подобной деятельности.

Первым принципом является принцип предосторожности. Как обсуждалось выше, экологическое право регулярно действует в областях, осложненных высоким уровнем научной неопределенности. В случае многих видов деятельности, которые влекут за собой некоторые изменения в окружающей среде, невозможно точно определить, какое влияние эта деятельность окажет на качество окружающей среды или на здоровье человека. Как правило, невозможно знать, например, приведет ли определенный уровень загрязнения воздуха к увеличению смертности от респираторных заболеваний, уменьшит ли определенный уровень загрязнения воды популяцию здоровых рыб, или будет ли разработка нефти в экологически уязвимой зоне значительно нарушить местную дикую природу. Этот принцип выражен в заключенной в 1992 году в Рио-де-Жанейро декларации. В Соединенных Штатах принцип предосторожности был включен в разработку планов сохранения местообитаний под эгидой Закона США об исчезающих видах. В 1989 году ЕС применил принцип предосторожности, когда запретил импорт

говядины, выращенной на гормональном откорме, а в 2000 году ЕС утвердил этот принцип как «полноценный и общий принцип международного права». В 1999 году Австралия и Новая Зеландия сослались на принцип предосторожности в своем иске против Японии в связи с предполагаемым переловом южного синего тунца.

Принцип предотвращения. Принцип предотвращения является фундаментальным понятием, лежащим в основе, например, законов, регулирующих производство, транспортировку, обработку, хранение и удаление опасных отходов, и законов, регулирующих использование пестицидов. Хотя большая часть природоохранного законодательства разрабатывается в ответ на катастрофы, предотвращение экологического ущерба дешевле, проще и менее опасно для окружающей среды, чем реагирование на экологический ущерб, который уже нанесен. Принцип предотвращения является фундаментальным понятием, лежащим в основе законов, регулирующих производство, транспортировку, обработку, хранение и удаление опасных отходов, и законов, регулирующих использование пестицидов. Этот принцип положен в основу Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.), целью которой является минимизация производства опасных отходов и борьба с незаконным сбросом отходов. Принцип предотвращения также был важным элементом Третьей программы действий ЕС по охране окружающей среды, принятой в 1983 году.

Принцип «загрязнитель платит». С начала 1970-х годов принцип «платит загрязнитель» был доминирующей концепцией в экологическом праве. Многие экономисты утверждают, что большой вред окружающей среде наносят производители, которые «экстернализируют» издержки своей деятельности. Например, заводы, которые выбрасывают в атмосферу нефильтрованные выхлопные газы или сбрасывают неочищенные химикаты в реку, мало платят за утилизацию своих отходов. Вместо этого стоимость удаления отходов в виде загрязнения несет все сообщество.

Точно так же водитель автомобиля несет расходы на топливо и техническое обслуживание, но берет на себя расходы, связанные с выбросами газов из выхлопной трубы. Соответственно, цель многих экологических норм - заставить загрязнителей нести реальные затраты, связанные с их загрязнением, хотя такие затраты часто трудно точно рассчитать. Теоретически такие меры побуждают производителей, загрязняющих окружающую среду, производить более чистые продукты или использовать более чистые технологии. Принцип «загрязнитель платит» лежит в основе законов США, требующих очистки от выбросов опасных веществ, включая нефть. Один из таких законов «Закон о загрязнении нефтью» (1990 г.) был принят в ответ на разлив около 11 миллионов галлонов (41 миллион литров) нефти в проливе Принца Уильяма на Аляске в 1989 году. Принцип «платит загрязнитель» также определяет политику ЕС и других стран. правительства по всему миру. Постановление 1991 года в Германии, например, возложило на предприятия ответственность за расходы по переработке или утилизации упаковки своих продуктов до конца жизненного цикла продукта; однако Федеральный конституционный суд Германии отменил постановление как неконституционное. Такая политика также была принята на региональном или государственном уровне; в 1996 году в американском штате Флорида, чтобы защитить экологически уязвимый Эверглейдс региона, включила в свою конституцию ограниченное положение «загрязнитель платит».

Принцип интеграции. Защита окружающей среды требует должного внимания к потенциальным последствиям роковых для окружающей среды решений. Различные юрисдикции (например, США и ЕС) и коммерческие организации (например, Торговая палата США) интегрировали экологические соображения в свои процессы принятия решений посредством мандатов на оценку воздействия на окружающую среду и других положений.

Принцип участия общественности. Решения об охране окружающей среды часто формально учитывают взгляды общественности. Как правило, решения правительства об установлении экологических стандартов для конкретных типов загрязнения, о разрешении значительных экологически вредных мероприятий или о сохранении значительных ресурсов принимаются только после того, как о предстоящем решении было официально и публично объявлено, и общественности была предоставлена возможность влиять на решение посредством письменных комментариев или слушаний. Во многих странах граждане могут обжаловать в суде или в административных органах правительственные решения, влияющие на окружающую среду. Эти гражданские иски стали важным компонентом принятия экологических решений как на национальном, так и на международном уровне.

Участие общественности в принятии экологических решений было облегчено в Европе и Северной Америке благодаря законам, которые предписывают широкий доступ общественности к правительственной информации об окружающей среде. Аналогичные меры на международном уровне включают Рио-де-Жанейрскую декларацию и Орхусскую конвенцию 1998 года, которая обязала 40 европейских подписавших ее государств увеличивать объем экологической информации, доступной для общественности, и повышать ее способность участвовать в принятии правительственных решений, которые влияют на окружающую среду. В течение 1990-х годов Интернет стал основным средством распространения экологической информации среди населения.

Принцип устойчивого развития. Устойчивое развитие – это подход к экономическому планированию, который пытается стимулировать экономический рост, сохраняя при этом качество окружающей среды для будущих поколений. Несмотря на огромную популярность в последние два десятилетия 20-го века, концепция устойчивого развития оказалась трудной для применения во многих случаях, в первую очередь потому, что

результаты долгосрочного анализа устойчивости зависят от конкретных ресурсов, на которые направлено внимание. Например, лес, который будет обеспечивать стабильный урожай древесины на постоянной основе, может не поддерживать местные популяции птиц, а месторождения полезных ископаемых, которые в конечном итоге будут исчерпаны, могут, тем не менее, поддерживать более или менее устойчивые сообщества. Устойчивое развитие было в центре внимания Саммита Земли в 1992 году, а затем стало центральным во множестве экологических исследований.

Одним из важнейших направлений права устойчивого развития является экотуризм. Хотя туризм несет угрозу экологического ущерба в результате загрязнения и чрезмерного использования природных ресурсов, он также может создать экономические стимулы для сохранения окружающей среды в развивающихся странах и повысить осведомленность об уникальных и хрупких экосистемах во всем мире. В 1995 году Всемирная конференция по устойчивому туризму, состоявшаяся на острове Лансароте на Канарских островах, приняла хартию, которая поощряла разработку законов, которые способствовали бы достижению двойных целей экономического развития через туризм и защиту окружающей среды. Два года спустя в Малеская декларация об устойчивом туризме, 27 стран Азиатско-Тихоокеанского региона обязались придерживаться ряда принципов, которые включают повышение осведомленности об экологической этике в туризме, сокращение отходов, поощрение природного и культурного разнообразия, а также поддержку местной экономики и участия местных сообществ. Подчеркивая растущее значение устойчивого туризма, Всемирная туристская организация объявила 2002 год Международным годом экотуризма.

Хотя было заключено множество международных природоохранных договоров, эффективных соглашений по-прежнему трудно достичь по ряду причин. Поскольку экологические проблемы игнорируют политические границы, они могут быть адекватно решены только при сотрудничестве

многих правительств, между которыми могут возникать серьезные разногласия по важным вопросам экологической политики. Более того, поскольку меры, необходимые для решения экологических проблем, обычно приводят к социальным и экономическим трудностям в странах, которые их принимают, многие страны, особенно в развивающихся странах, неохотно вступают в договоры по охране окружающей среды. С 1970-х годов все большее число природоохранных договоров включают положения, призванные поощрять их принятие развивающимися странами. Такие меры включают финансовое сотрудничество, передачу технологий, а также дифференцированные графики реализации и обязательства.

Самая большая проблема для эффективности природоохранных договоров — это их соблюдение. Хотя договоры могут пытаться обеспечить соблюдение с помощью таких механизмов, как санкции, такие меры обычно имеют ограниченную полезность, отчасти потому, что страны, соблюдающие договор, могут не желать или неспособны вводить санкции, предусмотренные договором. В целом угроза санкций менее важна для большинства стран, чем возможность того, что, нарушая свои международные обязательства, они рискуют потерять свой авторитет в международном сообществе. Механизмы обеспечения соблюдения, помимо санкций, было сложно создать обычно потому, что они требовали от стран уступить важные аспекты своего национального суверенитета иностранным или международным организациям. Таким образом, в большинстве соглашений обеспечение соблюдения рассматривается как внутренняя проблема, и этот подход позволяет каждой стране определять соблюдение таким образом, который лучше всего отвечает ее национальным интересам. Несмотря на эту сложность, значение международных природоохранных договоров и соглашений, вероятно, будет возрастать по мере обострения международных экологических проблем.

Многие области международного экологического права остаются недостаточно развитыми. Хотя международные соглашения помогли сделать законы и правила, применимые к некоторым видам экологически вредной деятельности, более или менее согласованными в разных странах, подходы, применяемые государствами к подобным видам деятельности могут существенно отличаться. Поскольку в большинстве случаев ущерб, причиненный экологически вредной деятельностью, не может быть ограничен национальными границами, отсутствие последовательности в законе привело к ситуациям, в которых деятельность, которая является законной в некоторых странах, приводит к незаконному экологическому ущербу в соседних государствах.

Государственный природный заповедник расположен на территории двух и более субъектов Российской Федерации, что не может служить основанием для нарушения его территориальной целостности или изменения его статуса. Государственный природный заповедник пользуется налоговыми льготами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Заповедник полностью освобождается от уплаты земельного налога. Размещение государственного природного заповедника на территории двух и более субъектов Российской Федерации не может быть основанием для нарушения его территориальной целостности или изменения его статуса [45].

Содержание государственной собственности на особо охраняемые природные территории, в том числе природные комплексы и объекты, расположенные на них, определяется в порядке, предусмотренном статьями 129, 209 и 214 Гражданского кодекса Российской Федерации [35].

Пунктом 14 Положения «О государственном природном заповеднике» предусмотрено, что на «отдельных территориях заповедника



в порядке, установленном Положением о конкретном государственном природном заповеднике, допускается: организация подсобных хозяйств для обеспечения продуктами питания работников заповедника и членов их семей; выпас скота, принадлежащего работникам заповедника и т. д.» [37].

Ни одно лицо не должно осуществлять какую-либо деятельность в пределах какого-либо национального парка или природного заповедника, которая, как ему известно или должно быть разумно известно, вызывает или может привести к изменению, повреждению или уничтожению любого имущества, дерева или растения в пределах национального парка или природного заповедника [9, с. 70].

Как пишет В.В. Введенин, «национальный природный заповедник является юридическим лицом, финансируемым из федерального бюджета» [9, с. 70]. «В последнее время места, где видное место занимает работа научного сектора в заповедниках, занимают прикладные исследования, результаты которых должны использоваться территориальными природоохранными органами и государственными структурами при разработке и реализации природоохранной политики и управленческих решений» [7, с. 121].

Отметим некоторые проблемы правового регулирования государственных природных заповедников, которые выделяются в исследованиях современных ученых.

Так, как пишут В.В. Дёжкин и Л.В. Попова, «были предприняты конструктивные шаги по адаптации научной деятельности заповедников к условиям современного научного общества». Указывается также, что «в последние годы работа по национальному заповеднику все больше подпитывается неоправданными попытками реформирования» [14, с.74].

Как пишет М.М. Бринчук, «следует добавить, что среди ученых и специалистов, имеющих отношение к заповедному делу, также достаточно распространено мнение о наличии максимальной концентрации управления природными объектами на всех уровнях» [7, с.175].

Интерес в данном случае представляет и зарубежный опыт. Например, как указывает А.П. Анисимов, «в Канаде национальные парки даже заняли третье место в списке символов страны» [1, с. 162] выделяется специальная территория для патрулирования.

По мнению Г.А. Волкова, «местные власти препятствуют созданию предусмотренных законом охранных зон вокруг заповедников. Земли, граничащие с территорией заповедников, распределяются для охотничьего хозяйства. Охотники создают дополнительные площадки вдоль границ заповедников, строят норы и стреляют по животным, выходящим из заповедников». Анализируя проблемы функционирования ООПТ, этот автор выделяет в качестве проблемы также и то, что «после принятия в 1995 году Закона об особо охраняемых природных территориях заповедники и национальные парки могут находиться только в федеральном подчинении. Но жизнь региона в большей степени зависит от природы и находящегося на его территории заповедника, национального парка, заказника. Поэтому местные органы власти должны иметь достаточную правовую основу для внесения вклада в охраняемое государством дело».

Как и в иных сферах государственного управления, проблема здесь может заключаться в недостаточном выделении финансовых ресурсов. Причем проблема недостаточного финансирования заповедников носит всеобщий характер, как пишет Г.А. Волков: «необходимо усилить финансирование особо охраняемых территорий из местного и регионального бюджетов. Это - продуманные инвестиции в экологическую привлекательность региона, развитие туристического бизнеса» [12, с. 84].

Анализ специальной литературы показывает, что «за последнее десятилетие заповедники выжили и смогли заниматься своей работой в полном объеме, в основном за счет иностранных грантов. В настоящее время осуществляется замена научных исследований эколого-просветительской деятельностью, к планам заповедников относятся

обширные экскурсионные маршруты, а также различные формы природопользования (сбор грибов и ягод, рыбалка и др.)» [58, с. 157]. Как отмечает другой автор, «в некоторых национальных парках начинается развитие горнолыжного строительства. Государственное финансирование особо охраняемых природных территорий должно быть восстановлено в том объеме, который позволит заповедникам и национальным паркам сохранить свое назначение. Государственное финансирование должно обеспечивать материальную и социальную защиту работников заповедника» [7, с.159].

Как указывает один из авторов, «к сожалению, поскольку значительная часть земель заповедника находится в лесном фонде, их деятельность в основном регулируется земельным и лесным кодексами. В то же время эти земли подчиняются и «своему» закону – Закону об особо охраняемых природных территориях» [61, с.51]. Т.И. Макарова и В.Е. Лизгаро пишут, что «В Лесном кодексе необходимо четко определить категорию лесов особо охраняемых природных территорий и отнести эти леса к лесам первой группы. Следует также установить, что понижение статуса лесов первой группы возможно только по решению Правительства Российской Федерации» [32, с. 95]. Б.А. Мухамеджанов считает, что «особо охраняемыми природными территориями в действующем законе являются как земельные, так и юридические лица, что противоречит нормам Гражданского кодекса и здравому смыслу» [34, с.21].

В литературе отмечается, что «есть проблемы с охраняемыми землями в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях. В статье о значительном ущербе природным комплексам, заповедникам и национальным паркам отсутствует расшифровка того, что следует понимать под значительным ущербом» [61, с.22]. Н.Г. Цыпарков пишет, что «еще одна важная проблема – охрана государственного инспектора в заповедниках. Труд государственных инспекторов должен быть защищен как строгим повышением ставок, так и

введением обязательного государственного социального страхования. Необходимо внести поправки в закон о приватизации, запрещающие приватизацию квартир на территории заповедника, или дать более точное толкование Закона об особо охраняемых природных территориях, запрещающего приватизацию структурного жилья на этих территориях» [53, с.119]. Как пишет в своем исследовании другой автор, «эта система требует дальнейшего совершенствования, как с точки зрения расширения, так и с точки зрения совершенствования системы управления» [64, с. 29].

Можно прийти к выводу, что одной из основных причин применения современного подхода к ООПТ является отсутствие в Российской Федерации полноценного кадастра ООПТ, неравномерное изучение природы различных территорий, отсутствие единой геоинформационной базы ООПТ. Это затрудняет применение единых методических подходов к их оценке.

### **3.2 Охрана и контроль в области защиты ООПТ**

Важной проблемой в выстраивании системы государственного управления особо охраняемыми природными территориями является формирование эффективной системы контроля и охраны в рассматриваемой сфере.

Как пишет А.В. Гоев, «государство предусматривает целый ряд мер организационно-правового обеспечения управления природопользованием и охраны природной среды, включая систему разнообразных государственных органов как общего управления (Президент РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, администрация субъектов Федерации и органы местного самоуправления), так и специально уполномоченные органы комплексного управления (Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и соответствующие министерства субъектов РФ, иные органы отраслевой

направленности), отраслевые природоохранные органы (по видам природных ресурсов), а также органы функционального надзора (по ядерной и радиационной безопасности, горный и промышленный надзор и др.)» [13, с.75].

Как пишет О.Л. Дубовик, «государство ведет количественный и качественный учет (оценку) природных ресурсов и вторичных ресурсов через специализированную геологическую систему, то есть создание надежной информационной системы об истинном состоянии земель (почв), лесов, лесных массивов и полезных ископаемых» [17, с. 133].

Национальным заповедникам должны быть выделены территории, исключающие любое вмешательство человека в природные процессы. Размер этих участков определяется исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в его естественном состоянии.

Кроме того, необходимо обеспечить охрану территории государственных природных заповедников и других особо охраняемых природных территорий, животного мира и среды его обитания.

Особый режим охраны этих территорий устанавливается в соответствии с ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [43].

В соответствии с законодательством Российской Федерации работники государственных природных заповедников и национальных парков являются государственными инспекторами по охране территории этих государственных природных заповедников и национальных парков и имеют право:

а) проверять, допускается ли пребывание на этих особо охраняемых природных территориях лиц, находящихся на территории национальных природных заповедников и национальных парков;

б) рассматривать документы о праве пользования природными ресурсами и осуществление иной деятельности на охраняемых территориях, прилегающих к национальным природным заповедникам и национальным паркам;

в) на задержание лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации о государственных природных заповедниках, национальных парках и особо охраняемых природных территориях и передачу таких нарушителей в правоохранительные органы;

г) на направление материалов для привлечения к административной ответственности лиц, ответственных за нарушения установленной системы государственных природных заповедников, национальных парков;

д) на конфискацию продукции и незаконное использование природных орудий труда, транспортных средств и связанных с ними документов в нарушение требований законодательства Российской Федерации об особой охране природных территорий;

е) на производство, досмотр транспортных средств, личных вещей на территории национальных природных заповедников, национальных парков и их буферных зон;

ж) на свободный доступ к любому объекту, расположенному на территории государственного природного заповедника, национального парка и его особо охраняемых природных территорий, в целях проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особой охране природных территорий;

з) на приостановление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей особому режиму охраны национальных природных заповедников, национальных парков и их буферных зон [44].

Главным государственным инспекторам и их представителям также предоставляется право посещения охраняемых территорий национальных природных заповедников и национальных парков, что сопряжено с такими их полномочиями, как:

а) запрещение хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей установленной системе национальных природных заповедников, национальных парков и их особо охраняемых природных территорий;

б) наложение административных взысканий за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации;

в) привлечение к ответственности физических и юридических лиц за восстановление средств в пользу национальных природных заповедников и национальных парков за ущерб, причиненный природным комплексам и объектам национальных природных заповедников, национальных парков и их особо охраняемым территориям в результате нарушения установленного режима национальных природных заповедников и национальных парков;

г) направлять в правоохранительные органы в случаях, предусмотренных действующим законодательством, материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особой охране природной территории [44].

Государственный инспектор по охране территории национальных природных заповедников и национальных парков также обладает всеми правами государственного лесоохранителя и других федеральных органов управления в области охраны окружающей среды.

«Государственный уполномоченный государственных природных заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей на охраняемой территории вправе применять специальные средства, в установленном порядке – наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, принудительную остановку транспортных средств, использование служебных собак» [44].

Государственные инспекторы по охране территории национальных природных заповедников и национальных парков при выполнении задач, возложенных на них законом, могут иметь при исполнении служебных обязанностей огнестрельное оружие. Действующий закон предусматривает порядок приобретения, хранения и использования служебного огнестрельного оружия.

«В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от техногенных неблагоприятных воздействий на прилегающих к ним участках могут устанавливаться участки с системой регулирования хозяйственной деятельности. Границы особо охраняемых природных территорий должны быть обозначены специальными информационными знаками» [44].

«Согласно лесному законодательству Российской Федерации, к первой группе лесов относятся леса, имеющие основное назначение водоохранные, охранные, санитарно-гигиенические и оздоровительные, а также особую охрану природной территории леса. В этой группе лесов могут быть выделены леса с ограниченным использованием особо охраняемых лесных территорий» [30].

В отечественном лесном законодательстве содержится указание на то, что «в соответствии со статьей 125 Лесного кодекса Российской Федерации служащие заповедника обязаны охранять и охранять выделенные им лесные ресурсы и при необходимости обеспечивать воспроизводство леса. Использование, охрана, охрана и воспроизводство лесов на территории государственного природного заповедника осуществляется в соответствии с лесным законодательством, федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» и иными законодательными актами Российской Федерации» [30].

Закон «Об ООПТ» в свою очередь содержит следующее указание: «на территории заповедников запрещаются:

- а) любая деятельность, противоречащая целям создания ООПТ;
- б) внедрение живых организмов с целью их адаптации к окружающей среде в любое вмешательство человека в природные процессы в специально отведенных (эталонных) зонах [35].

Ограничение здесь заключаются в следующем:



а) специальные процедуры въезда иностранных граждан на территорию заповедника, которые возможны только с разрешения комиссии или органа, ответственного за заповедник;

б) использование отдельных частей ООПТ для жизнеобеспечения граждан, проживающих на ее территории;

в) мероприятия по охране, восстановлению и предотвращению изменений естественного состояния природного комплекса; поддержанию условий для обеспечения санитарной и пожарной безопасности, а также осуществлению экологического мониторинга, научных исследований, экологического просвещения, контроля и надзора» [14, с. 96].

«В статье 118 Водного кодекса Российской Федерации водным объектом, находящимся под особой охраной, признается отдельная природная территория, находящаяся под особой охраной, или часть природной территории, находящейся под особой охраной в соответствии с законодательством. Особо охраняемые водные объекты могут быть отнесены к особо охраняемым водным объектам федерального, территориального (регионального) и местного значения» [11].

Режим использования и охраны особо охраняемых водных объектов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об особой охране природных территорий.

Н.Н. Введенннн пишет, что «государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает сведения о статусе, географическом положении и границах этих территорий, системе особой охраны этих территорий, природопользователях, экологических, образовательных, научных, экономических, историко-культурных ценностях. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий позволяет оценить состояние природно-заповедного фонда, повысить эффективность государственного контроля над соблюдением соответствующих требований» [9, с. 89].

Правительство Российской Федерации установило порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий – это официальный документ, содержащий регулярно обновляемую информацию обо всех особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения.

«Указанный кадастр ведется в соответствии с Едиными правилами Российской Федерации, с использованием единой формы хранения информации и соблюдением принципов совместимости и сопоставимости с кадастром природных ресурсов государства» [35].

Таким образом, можно сделать вывод, что основными особенностями правового статуса особо охраняемых природных территорий и объектов являются следующие: они связаны с охраной предметов, относящихся к национальному наследию; изъятие их из хозяйственного использования полностью или частично; создание специальной системы защиты; ООПТ это объекты, входящие в состав государственной собственности; наличие специальных процедур получения статуса ООПТ (решения уполномоченных органов исполнительной власти – от Правительства Российской Федерации до органов местного самоуправления); они несут определенное значение – федеральное, региональное, местное; природные территории включены в особую охрану государственного кадастра; установление статусных характеристик и систем охраны на основе комплексных уровней правового поведения – федеральный закон, типовые нормативные акты, положения о конкретных природных территориях, находящихся под особой охраной; разработать меры правовой ответственности за нарушение режима особой охраны природных территорий и объектов.

### **3.3 Международно-правовой механизм в области охраны особо охраняемых природных территорий**

Международное экологическое право происходит главным образом из трех источников: международного обычного права, международных договоров и судебных решений международных судов. Под обычным международным правом понимается набор неписаных правил, которые возникли в результате широко распространенных обычаев среди наций. Примеры обычного международного экологического права включают предупреждение соседней страны о крупной аварии, которая может повлиять на ее окружающую среду.

Решения международных судов или арбитров, таких как Международный трибунал по морскому праву, также формируют международное экологическое право. Например, в 1938 и 1941 состоялись одни из первых международных дел в сфере экологического права, которые заключались в споре между США и Канадой по поводу загрязнения воздуха выбросами с канадского плавильного завода. Загрязненный воздух пересекал американо-канадскую границу и уничтожил посевы в штате Вашингтон. Спустя 15 лет международная арбитражная комиссия установила принцип «платит загрязнитель» - ключевую основу международного экологического права. Принцип «загрязнитель платит» гласит, что если загрязнение из одной страны причиняет вред другой стране, то страна-загрязнитель должна заплатить, чтобы возместить ущерб.

Международные договоры являются самым последним и наиболее эффективным источником международного экологического права.

Разрушение экосистем и использование дикой флоры и фауны были первыми экологическими проблемами, привлекшими широкое международное внимание. В 1963 году Всемирный союз охраны природы (МСОП), неправительственная организация (НПО), занимающаяся охраной

окружающей среды, призвал все страны принять меры по защите исчезающих видов. После конференции по этому вопросу 80 стран обнародовали Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). СИТЕС - международное соглашение, разработанное для защиты исчезающих растений и животных путем регулирования торговли исчезающими видами или продукты, полученные из них. С момента вступления в силу в 1975 году СИТЕС получил широкую международную поддержку. В настоящее время участниками конвенции являются 172 страны.

В настоящее время к числу основных международных договоров, касающихся особо охраняемых природных территорий России, относятся:

- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц;

- Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия; 1972г.

- Конвенция о биологическом разнообразии 1992г.;

- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (г. Вашингтон, 3 марта 1973 года);

- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (г. Вашингтон, 3 марта 1973 года);

- Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе при Конвенция Организации объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (г. Париж, 12 сентября 1994 года);

- двусторонние (или трехсторонние) соглашения о создании и функционировании особо охраняемых природных территорий, примыкающих к государственной границе.

Рассмотрим некоторые из них.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, была подписана в 1971 г. в г. Рамсар (Иран), и в настоящее время к ней присоединилось более ста государств» [26].

Соглашением между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики от 26 октября 1989 г. предусмотрено создание международного природного резервата «Дружба» на границе этих стран. В развитие Соглашения в состав этой международной особо охраняемой природной территории распоряжением Совета Министров РСФСР от 18 сентября 1991 г. включен государственный заповедник «Костомукшский» (Республика Карелия).

«Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики от 26 апреля 1996 г. определено создание международного заповедника на озере Ханка» [51].

Как пишет В.Б. Степаницкий, «согласно ст. 1 этого Соглашения, в состав международного заповедника входят государственный природный заповедник «Ханкайский» (Приморский край) и заповедник «Озеро Ханка» (провинция Хэйлунцзян)» [51]

ООПТ необходимы как эталоны относительно нетронутой природы различных географических поясов для определения степени нарушенности остальных экосистем. Без такого рода сведений нельзя установить сроки, объемы и направления действий по преодолению экологического кризиса.

Были предприняты некоторые попытки решить экологические проблемы, связанные с биоразнообразием, через международные отношения. Например, природоохранная деятельность продолжает предоставлять информацию о важности, например, тропических лесов, и биоразнообразия в целом для мировых экосистем в целом и для людей в частности. Более того, для решения этой проблемы были предприняты совместные международные усилия. В частности, прозвучали призывы к «международному режиму», сфокусированному на биоразнообразии, с

Конвенцией о биологическом разнообразии, которая была инициирована в 1991 году. Конвенция о биологическом разнообразии была подписана 150 государствами во время Саммита Земли в Рио в 1992 году.

Этот документ предусматривает «(1) национальную идентификацию и мониторинг биологического разнообразия, (2) разработку национальных стратегий и программ по сохранению биологического разнообразия, (3) процедуры экологической оценки для учета воздействия проектов на биоразнообразие, (4) справедливый и равноправный обмен результатами исследований, (5) предоставление технологий для сохранения и использования генетических ресурсов промышленно развитыми странами, и (6) содействие участию в биотехнологических исследованиях стран, предоставляющих генетические ресурсы».

Более того, что касается обезлесения, правительства стран, где есть леса, также установили правовую защиту этих земель. Например, в Бразилии правительство создало специальную программу под названием *Nossa Natureza* (Наша природа), которая, среди прочего, наложила ограничения на лесозаготовки, снизила финансовые стимулы для тех, кто наносит ущерб тропическим лесам, создала национальные парки и продолжал пропагандировать окружающую среду. Наряду с этим, были также движения к сертификации древесины, что мало чем отличается от движений за права человека, которые маркируют алмазы и другие материальные продукты. В условиях установленной лесной сертификации, покупатели лесоматериалов будут точно знать, откуда взялась древесина, и могут быть уверены, что их продукция произведена не из древесины, которая нанесла вред лесам [57, с. 80].

Человек - неотъемлемая часть природы. Человеческое благополучие - остается частью природы. Неконтролируемое усиление антропогенной нагрузки на окружающую среду приведет к значительным экономическим и социальным потерям.

Проведенное исследование позволяет прийти к следующему выводу: на данном этапе необходимо признать, что действующее российское законодательство не может обеспечить в полной мере права граждан России на здоровую окружающую среду, не решает существующие экологические проблемы и не предотвращает новые. Реформа закона об охране окружающей среды является обязательной. Системный, комплексный подход к законодательному усилению экологических стандартов должен способствовать развитию новых экологически чистых способов производства, способствовать росту правосознания граждан, обеспечивать совершенствование методов гражданского контроля экологических отношений, способствовать снижению негативных воздействий на окружающую среду и помочь преодолеть существующие проблемы.

Большое количество декларативных правил не обеспечивает адекватной защиты общественных и государственных экологических интересов. Отсутствие действенного механизма реализации этих стандартов означает защиту окружающей среды только на бумаге.

Правовое закрепление системного экономического подхода к проблемам экологии важнейшая задача современности, процесс ее достижения может быть облегчен изучением богатого зарубежного и международного опыта, имеющегося в этом отношении. Природоохранное законодательство должно сочетать в себе не только суровые наказания за правонарушения, направленные против ООПТ, но и поощрять осмотрительное экологическое поведение.

## Заключение

Охрана земель особо охраняемых природных территорий, в частности, государственных природных заповедников и обеспечение их экологической безопасности, являются главными критериями социально-экономического и экологического развития нашей страны.

Исходя из исключительной социальной и экологической важности отдельных местностей, представителей фауны или флоры для них определены особые условия охраны. Государством урегулированы использование и охрана природных объектов, осуществляемые на основании специального законодательства – водного, лесного, земельного, об охране и использовании животного мира и т.д. и сформированы предпосылки охраны окружающей среды в целом, составляющие основу экологического законодательства.

Заповедники являются классической и ранней для России формой сохранения существующих экосистем. На территории заповедника запрещено отчуждать недвижимое имущество и природные ресурсы, а также запрещается приватизация и передача в пользование или аренду расположенных на данной территории земельных участков. Государственные природные заповедники получают статус юридического лица и финансируются за счет бюджета государства. Управление заповедником возлагается на администрацию, возглавляемую директором.

Земля, ресурсы и другие природные объекты заповедника находятся в федеральной собственности. На праве постоянного (бессрочного) пользования за природным заповедником закрепляются земельные участки. Исследуя земельное законодательство, можно прийти к выводу, что в настоящий момент существует необходимость решения ряда существенных проблем, которые препятствуют стабильному существованию заповедников в совершенно новых социальных, политических и экономических условиях.



Можно выделить следующие проблемы, связанные с охраной ООПТ и пути их решения. Во-первых, одной из главных проблем является угроза территориального единства заповедников. Угроза связана с тем, что во многих заповедниках не установлена четкая граница территории, что приводит к грубому нарушению их экологической системы. Поэтому важным направлением деятельности по сохранению в естественном состоянии заповедников являются мероприятия по выделению внешних границ и оснащение их аншлагами, информационными щитами и знаками.

Во-вторых, требуется разработка научных подходов по экологическому обоснованию оптимального землепользования в новых и современных условиях. Нужно решать не только локальные задачи, которые связаны с состоянием окружающей среды, но и двигаться в определённых направлениях: должна проводиться взвешенная социальная и демографическая политика, экономическое и технологическое развитие. Повышение статуса обязательных мероприятий по проектам землеустройства, для изменения на территориях заповедников, так же будет являться главным аспектом.

Следующая проблема связана с тем, что оборот земли при отсутствии государственного регулирования увеличивает вероятность её нерационального использования, а вялость государственных органов способствует увеличению кризиса в экологической сфере. Для этого необходимо привести существующую законодательную базу в соответствие с новыми нормами экологического права и увеличить роль землеустройства. Разработка и строгое соблюдение мер поощрения за правильное использование земельных ресурсов и санкции за неправильное использование, поможет повысить уровень экологической обстановки и безопасности.

Ещё одной из важных проблем, связанной с охраной заповедников, является игнорирование экологических факторов, которые приводят к появлению неэффективной системы землепользования и к созданию

экологически несбалансированных природных ландшафтов. Изменения в больших масштабах может иметь необратимый характер.

Нами были сформулированы следующие рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

1. Одним из первых шагов следует считать разработку и утверждение новой редакции Положения об организации научно-исследовательской деятельности в государственных природных заповедниках, а также методического руководства по организации экологического мониторинга и проведению его в заповедниках.

2. Необходимо установить, что понижение статуса лесов первой группы возможно только по решению правительства РФ, а перевод лесов особо охраняемых природных территорий в другие группы не допускается.

Нужны корректировки, отражающие изменения, произошедшие как в социально-экономических условиях функционирования общества, так и в праве за последние 10 лет. Например, под особо охраняемыми природными территориями в действующем законодательстве понимаются как участники земной поверхности так и юридические лица; подобная двойственность понимания данного термина противоречит нормам Гражданского кодекса РФ. Появление в качестве законопроектов нескольких принципиально новых по своему содержанию документов, написанных келейно без каких-либо консультаций с администрацией заповедников и национальных парков, также вызывает большое беспокойство.

3. Есть проблемы с охраной территории ООПТ посредством норм Уголовного кодекса РФ и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Не установлено законодательно и что следует понимать под значительным ущербом данным территориям.

4. Еще одна важная современная проблема – охрана института государственного инспектора в заповедниках. Труд государственных

инспекторов должен быть защищен введением обязательного государственного социального страхования.

5. Одной из основных причин существующих сегодня правонарушений является отсутствие в стране полноценного кадастра ООПТ (перечня ООПТ с описанием границ и режимов охраны), неравномерное изучение природы различных территорий, отсутствие единой геоинформационной базы ООПТ. Это затрудняет применение единых методических подходов к их оценке; в настоящее время при планировании будущей хозяйственной деятельности невозможно учитывать особенности не только самих ООПТ, но и прилегающих территорий.

6. Проведенное исследование показывает, что в дальнейшем задачами заповедников будут являться повышение эффективности работ по охране заповедных территорий; более эффективное использование научного потенциала и существующих кадровых и материальных резервов; усиление поддержки идей заповедного дела широкими слоями населения, организация соответствующего просвещения; интеграция заповедников в социально-экономическую сферу регионов России.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Анисимов, А.П. Экологическое право: учебник / А. П. Анисимов. – М.: Юрайт, 2015. – 504 с.
2. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 ноября 2016 г. по делу № 33а-45970/201611 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
3. Балашенко, С.А. Экологическое право / С.А. Балашенко. – Минск: Веды, 2019. – 351 с.
4. Бобылев, А.И. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов / Минск: Новый юрист, 2015. – 215 с.
5. Боголюбов, С.А. Экологическое право: учебник для вузов / С. А. Боголюбов. – М.: Высшее образование, 2016. – 485 с.
6. Бринчук, М.М. Экологическое право (право окружающей среды) / М.М. Бринчук. – Минск: Веды, 2018. – 259 с.
7. Бринчук, М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М.: Зерцало, 2010. – 672 с.
8. Васильева, М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М. И. Васильева. – М.: Норма, 2016. – 213 с.
9. Введенин, Н.Н. Экологическое право / Н.Н. Введенин. – М.: Новый юрист, 2015. – 212 с.
10. Вербицкий, В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук / В.В. Вербицкий. – М., 2009. – 24 с.
11. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ: принят Государственной Думой 12 апреля 2006 года: одобрен Советом Федерации 26 мая 2006 года [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

12. Волков, Г.А. Экологическое право: объекты экологических правоотношений / Г.А. Волков. - М.: ИГП РАН, 2011. - 152 с.
13. Гоев, А.В. Экологическое право / А.В. Гоев. – М.: Молодежное научное общество, 2016. – 160 с.
14. Дёжкин, В.В., Попова, Л.В. Основы биологического природопользования: учебное пособие / В.В. Дёжкин, Л.В. Попова. – М.: Этера, 2014. – 310 с.
15. Демичев, Д.М. Экологическое право. Особенная часть / Д.М. Демичев. – М.: Эксмо, 2017. – 497 с.
16. Дмитрук М.Н. Правовой режим отдельных особо охраняемых природных территорий / М.Н. Дмитрук // Вестник МГУ. - Серия 3. – 2016. – №2. – С.125-130.
17. Дубовик, О.Л. Экологическое право / О.Л. Дубовик. – М.: Проспект, 2015. – 548 с.
18. Дубовик, О.Л. Экологическое право / О.Л. Дубовик. – Москва: Проспект, 2015. – 376 с.
19. Ермаков, В.Д., Сухарев, А.Я Экологическое право России / В.Д. Ермаков, А.Я. Сухарев. – М.: Юрайт, 2014. – 240 с.
20. Ерофеев, Б.В. Экологическое право России / Б.В. Ерофеев. – М.: Профессиональное образование, 2015. – 250 с.
21. Жлоба, А.А. Организационно-правовые проблемы государственных заповедников / А.А. Жлоба // Юрид. журнал. – 2015. – № 4. – С. 55-59.
22. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ: принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
23. Карпович, Н.А. Реализация экологической функции государства: автореф. дисс. канд. юрид. наук / Н.А. Карпович. – Москва, 2018. – 206 с.

24. Клюканова, Л.Г. Право человека на безопасную окружающую среду в системе основных конституционных норм / Л.Г. Клюканова // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2003. – № 3. – С.18-29.
25. Колбасов, О.С. Эффективность особо охраняемых природных территорий в охране окружающей среды: автореф. дисс. канд. юрид. наук / О.С. Колбасов. – 2015. – 25 с.
26. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц : принята 2 февраля 1971 года [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/waterfowl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/waterfowl.shtml). – Дата доступа: 20.11.2020.
27. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
28. Кузнецова, Н.В. Экологическое право: учебное пособие / Н.В. Кузнецова. – М.: Юриспруденция, 2016. – 368 с.
29. Лапина, М.А. Экологическое право / М.А. Лапина. – М.: Консультант Плюс, 2018. – 197 с.
30. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ: принят Государственной Думой 8 ноября 2006 года: одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 года [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
31. Макарова, Т.И. Вопросы доктрины экологического права / Т.И. Макарова // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов. – Москва, 2017. – С.52-64.

32. Макарова, Т.И., Лизгаро, В.Е. Экологическое право: курс интенсивной подготовки / Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро. – М.: Тетралит, 2015. – 304 с.
33. Мороз, Л.Н. Основы экологического права / Л.Н. Мороз. – М.: Веды, 2017. – 192 с.
34. Мухамеджанов, Б.А. Экологическая функция: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Б.А. Мухамеджанов. – Саратов, Саратов. гос. акад. права, 2010. – 34 с.
35. Об особо охраняемых природных территориях: Закон Российской Федерации от 15.02.1995 г. №33-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
36. Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации: постановление Правительства РСФСР от 18.12.1991 № 48 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
37. 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 Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.
38. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и плана мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2322-р [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

39. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 58-КГ15-215 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

40. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

41. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

42. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

43. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

44. О плате за землю: Закон Российской Федерации от 11.10.1991 № 1738-1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

45. Петров, В.В. Экологическое право: учебник / В. В. Петров. – М.: БЕК, 2015. – 557 с.

46. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15 сентября 2015 г. по делу № А40-219463/149 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

47. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 8 сентября 2015 г. № Ф05-11909/2015 по делу № А40-127115/14 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

48. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2015 г. по делу № 305-АД14-662710 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.



49. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2019 г. № 09АП-13154/2019 по делу № А40- 236011/1813 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

50. Соглашение между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Министерством природы и окружающей среды Монголии и Агентством охраны окружающей среды Китайской Народной Республики от 29 марта 1994 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Москва, 2020.

51. Степаницкий, В.Б. Постатейный комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях» / В.Б. Степаницкий. – М.: Эксмо, 2016. – 457 с.

52. Фердцов, В.Г., Ежов, Ю.А. Экологическое право России / В.Г. Фердцов, Ю. А. Ежов. – М.: Дашков и К, 2015. – 452 с.

53. Цыпарков, Н.Г. Экологическое право / Н.Г. Цыпарков. – Минск: МГУ, 2014. – 196 с.

54. Anikanova V.S., Bugmyrin S.V., Ieshko E.P. 2007. Methods for collecting and studying helminthes of small mammals. Petrozavodsk: Karelian Research Center of RAS. – 145 p.

55. Buckley R., Perspectives in Environmental Management. Chapter 13. Environmental Impacts of Recreation in Parks and Reserves. P. 243-260.

56. Dehideniya, Dilrukshi. (2019). State Sovereign Rights Vs. International Environment Law.

57. Gromov I.M., Erbaeva M.A. 1995. Mammals of the fauna of Russia and adjacent territories. Lagomorphsand rodents. Saint-Petersburg: Zoological Institute RAS. 522 p.

58. Kolchakovski, Dragan & Dimitrovska, Olgica & Todorova, Anita. (2019). Protected Areas in The Republic of North Macedonia Through Time And Their Perspective. 2019. 133-142. 10.37658/procgeo19133t.

59. Romashova N.B. 2004. Ecology and biodiversity of helminthes of mouse-like rodents in the conditions of island forests of the Central Chernozem Region. PhD Thesis. Voronezh. 113 p.

60. Romashova N.B., Romashov B.V. 1996. Helminthes of mouse-like rodents of the Voronezh State Nature Reserve. In: Fauna of the Central Chernozem Region and the formation of ecological culture. Lipetsk. P. 51–52.

61. Schrijver, N. (1997). International environmental law: Sovereignty versus the environment? In *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties* (Cambridge Studies in International and Comparative Law, pp. 231-252). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511560118.012

62. Shchekalo M.V. 2017. Population and abundance of small mammals in ravine oak forests of the upper Pososkolye region. In: *Nature of Belgorod region and its protection*. Gubkin. P. 5.

63. Vlasov E.A., Malisheva N.S., Krivopalov A.V. 2015. Helminth fauna of myomorph rodents (Rodentia, Myomorpha) in the Central Chernozem State Nature Reserve. *Russian Parasitological Journal* 4: 24-33.

64. Yudin V.Yu. Environmental legislation of the Russian Federation and the EU. *Matters of Russian and International Law*. 2`2013. P. 87-99.