

# ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.6

№ 2 (13) / 2017, с. 85-89

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ

**Фарид Муллагалиевич Тюльпанов**

кандидат юридических наук, доцент

Балтийский институт экологии политики и права, Челябинский филиал,  
г. Челябинск, Российской Федерации

E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы современной экологической политики в области сохранения природной среды особо охраняемых территорий и объектов природы. Исследуются вопросы регулирования отношений особо охраняемых территорий и объектов природы.

Ключевые слова: экологическая государственная политика, эффективность государственных органов власти в управлении особо охраняемых природных территорий, правовой статус особо охраняемых природных территорий.

## ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY IN THE AREA OF ESPECIALLY PROTECTED TERRITORIES

**Farid Tyulpanov**

Candidate of Law, Associate Professor  
Baltic Institute of Ecology of Politics and Law, Chelyabinsk Branch,  
Cheliabinsk, Russian Federation  
E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

In article questions of modern environmental policy in the area of preservation of the environment of especially protected territories and objects of the nature are considered. Questions of regulation of the relations of especially protected territories and objects of the nature are investigated.

Keywords: environmental public policy, efficiency of public authorities in management of especially protected natural territories, legal status of especially protected natural territories.

В XXI веке становится все труднее сохранять природу, ее объекты для будущих поколений, и человеку сегодня необходимо прибегнуть к консервативным мерам, создавая специальный режим охраны природы. Это не что иное, как сохранение природы в ее естественном состоянии. В законодательстве такой правовой режим получил название «особо охраняемые природные территории». Такие территории призваны сохранять первозданные, уникальные природные ландшафты, разнообразные виды животных и растений, памятники природы, объекты природного и культурного наследия [3].

Правовое регулирование особо охраняемых природных территорий (ООПТ) осуществляется на уровне федерального законодательства,

субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области особо охраняемых территорий, являются: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>2</sup>, а также Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.<sup>3</sup> и иными нормативными правовыми актами.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

<sup>2</sup> Там же. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

<sup>3</sup> Там же. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

Анализируя проблему состояния особо охраняемых природных территорий и проводимую исполнительными органами власти государственную экологическую политику, следует отметить неэффективность последней. В регулировании отношений особо охраняемых природных территорий (ООПТ) важное значение придается Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>4</sup>

Подтверждением этому является объявление Указом Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 2017 года годом экологии<sup>5</sup>.

По существу, указанные документы представляют собой концептуальные положения научного и практического обеспечения развития эколого-правового регулирования отношений в области охраны природно-заповедных зон, включая биосферные резерваты и другие объекты природы.

Иначе говоря, содержание документов адресовано общественности, органам исполнительной власти всех уровней, органам местного самоуправления к решению актуальных проблем экологического состояния страны.

Отметим, что в юридической литературе сегодня не уделяется должного внимания решению вопросов регулирования особо охраняемых природных территорий как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов Федерации. Решение экологических проблем невозможно без сохранения природных территорий, имеющих важное значение для жизни человека, обитания животных и растений. Именно сохранение биологических ландшафтных разнообразных объектов природы, которые составляют одну из важнейших функций экологической политики государства. В связи с этим должна четко функционировать вся система управления особо охраняемыми природными территориями на всех уровнях исполнительной власти Российской Федерации.

Несмотря на произошедшие серьезные изменения в законодательстве в сторону усиления ответственности лиц за нарушение режима заповедных зон, тем не менее разрешено строительство на территории государственных природных заповедников

<sup>4</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> О проведении в Российской Федерации года экологии : указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 2 (ч. 1). – Ст. 321.

объектов инфраструктуры, а также представление для этих целей земельных участков в аренду<sup>6</sup>. Распоряжением Правительства России от 23 апреля 2012 г. № 603-р утвержден перечень капитального строительства, а также необходимые объекты, такие как: гостиницы, конюшни, подъемники, канатные дороги, горнолыжные трассы, объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, размещение которых допускается на особо охраняемых территориях, например Лагопакского биосферного полигона Кавказского государственного природного биосферного заповедника, биосферных полигонов Тебердинского, Окского и Баргузинского государственных природных биосферных заповедников<sup>7</sup>. Однако все указанные в распоряжении Правительства объекты инфраструктуры особо охраняемых природных территорий не будут способствовать сохранению флоры и фауны в первозданном виде. История создания, сохранения и развития заповедных зон говорит о недопущении какого-либо вмешательства со стороны человека и его деятельности.

В СССР уже в 20-30-е гг. придавалось особое значение теории и практическому применению нормативных актов в сфере особо охраняемых природных территорий. Впервые в мире практически были выведены на передний план особо охраняемые природные территории для их изучения. Советские ученые и практические работники были основателями планового ведения рационального хозяйствования природными ресурсами и объектами природы. Кроме того, особо охраняемые природные территории объявлялись заповедниками, что означало запретные, неприкосновенные зоны. Законодательством строго запрещалась вырубка деревьев, кустарников и иной лесной растительности. Леса охранялись, как правило, специальными органами управления и тесно взаимодействовали с правоохранительными органами.

Таким образом, именно в Советском Союзе ввели понятие «особо охраняемые природные территории».

<sup>6</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо экологических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 365-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7043.

<sup>7</sup> См.: Об утверждении перечня объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, размещение которых допускается на территории биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников : распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 603-р // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 18. – Ст. 2254.

Сегодня в России создано 12 тысяч ООПТ разных уровней и категорий. Федеральная система ООПТ формировалась в течение столетия. Сейчас она включает 103 государственных природных заповедника, 47 национальных парков, 67 федеральных заказников.

Общая площадь всех федеральных ООПТ занимает 3% территории России. Согласно плану Минприроды РФ в ближайшие восемь лет будет создано еще 11 заповедников, 17 национальных парков и один федеральный заказник, к тому же будут расширены территории 12 существующих федеральных ООПТ<sup>8</sup>. Для решения проблемы особо охраняемых природных территорий следует, на наш взгляд, создавать такие органы управления, которые бы осуществляли действенный контроль за деятельностью национальных парков и других заповедных зон, применяя единое методическое руководство, проводя в жизнь тщательно продуманную идеологию и при этом реализуя системную финансовую политику. Кроме того, осуществлять обмен информацией со всеми странами по сохранению заповедных зон, а также стимулировать общественную поддержку. При этом, никакие другие государственные органы в том числе и на местах не должны вмешиваться в сферу ООПТ. Очень важно для этого иметь необходимое количество специалистов, осуществляющих контроль за деятельностью ООПТ.

Если провести сравнительный анализ нашей страны с государствами, имеющими огромный опыт управления национальными парками и биосферными заповедниками, такими как США, Канада, Австралия, Южная и Восточная Африка и другие, то его результаты будут не в пользу России. А ведь в РСФСР еще в 1933 году был создан специализированный орган управления – Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК (затем, Главное управление по заповедникам при Совнаркоме РСФСР). Следует отметить, что в то время не существовало национальных парков.

Сегодня управление системой заповедников и национальных парков осуществляется неэффективно. На протяжении многих десятков лет в силу ошибочно избранной управленческой модели причинен огромный вред национальным паркам и заповедникам. Иначе говоря, вопрос о развитии заповедников и национальных парков является второстепенным для исполнительных органов власти, перед которыми на первом месте стоят задачи использования природных ресурсов без учета вредных последствий. По нашему мнению, в нынешних условиях необходимо создать

Федеральное агентство по ООПТ, которое подчинялось бы Минприроды России, на региональном уровне следует иметь территориальные отделения.

Следующая проблема в сохранении и развитии ООПТ – создание трудно преодолимых препятствий лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, и частными структурами. Это связано прежде всего с предоставлением земельных участков для строительства каких-либо объектов, либо для ведения сельского хозяйства. Кроме того, в природоресурсном законодательстве имеются противоречивые нормы, к примеру, по праву собственности на лесные, водные и земельные объекты.

Так, Лесной кодекс РФ (ч. 2 ст. 8) имеет отсылочный характер к Земельному кодексу РФ. Аналогичная ситуация складывается с определением права собственности на недра и воды. Можно согласиться с некоторыми авторами, которые отмечают противоречивость экологических норм, не способствующих сохранению и развитию ООПТ. Характерно, что из 521 объекта ООПТ различных категорий 429 располагаются за пределами заповедных зон, и это создает угрозу их разрушения в результате воздействия негативных природных и антропогенных факторов [1, с. 36-37]. Говоря о современной экологической государственной концепции, следует отметить, что человек не только должен извлекать полезные свойства природы, удовлетворяя свои потребности, но и направлять свою деятельность на сохранение, воспроизведение и преумножение их. В связи с чем сегодня экологическая политика государства необходима для сохранения не только заповедников, заказников, памятников природы, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, но и биосферных резерватов.

Действующее законодательство закрепляет принцип сохранения естественного состояния природной среды, не нарушая ее целостности.

Согласно Севильской стратегии (1995 г.) – концептуальному международному документу по биосферным резерватам – их принципиальная особенность заключается в ориентации на всемерное содействие региональному устойчивому развитию на основе сохранения естественных экосистем, изучения их свойств и динамики, разработки методов природопользования, адекватных местным условиям и культурным традициям. Таким образом, сегодня для сохранения редких природных объектов и ландшафтных территорий необходимо создавать и развивать биосферные резерваты.

<sup>8</sup> Российская газета. – 2015. – 17 июня.

Вместе с тем в законодательство об ООПТ вносятся новеллы, допускающие возможность преобразования природных заповедников в национальные парки, именующие их более «щадящим» правовым режимом использования и охраны [2, с. 35]. Несмотря на разрешение Минприроды России о преобразовании заповедников в национальные парки, тем не менее в настоящее время ни один из заповедников не был преобразован в национальный парк.

Важно отметить, что ситуация в настоящее время в отношении биосферных резерватов стала меняться в лучшую сторону. Впервые статус биосферных резерватов в России получили такие национальные парки, как Угра, Водлозерский и другие. Однако на сегодняшний день в России только 4 биосферных заповедника из 39 имеют в своем управлении территории с официальным статусом биосферного полигона. Это – Баргузинский заповедник на Байкале, Окский – в Рязанской области, Кавказский заповедник (биосферный полигон – в Республике Адыгея), Тебердинский в Карачаево-Черкесии. Биосферные резерваты образуют создаваемую и признанную в рамках ЮНЕСКО Всемирную Сеть «Человек и биосфера» (МАБ). Осуществление деятельности биосферных резерватов сочетает в себе несколько основных функций. В первую очередь – это сохранение ландшафта, экосистем, различных генетических видов животных и растений; вторая – содействие экономическому и социальному развитию, а также устойчивому социальному-культурному и экологическому воспитанию граждан; третья функция связана с сочетанием научно-технического прогресса, мониторинга объектов биосферного резервата; четвертая – это контроль и надзор за сохранением природной среды местными органами самоуправления и других муниципальных образований на местах.

Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится (п. 4 ст. 12 Федерального Закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»). Можно согласиться с высказыванием А.А. Воронцовой, которая отмечает, что законодательство допускает снижение статуса государственных природных заповедников до национальных парков и существует проблема в соотношении на практике этих двух видов особо охраняемых территорий [2, с. 36].

Действительно статус национального парка по осуществлению деятельности в области охраны его природных объектов ниже природного биосферного резервата. Причем законодательство четко закрепляет положение охраняемых природных территорий как консервацию их, допуская возможность такой деятельности, которая будет способствовать развитию биосферного резервата и сохранению генетического фонда флоры и фауны. Вместе с тем следует обратить внимание и на тот факт, что закон об особо охраняемых природных территориях допускает хозяйственную деятельность в виде исключения.

Определяя территорию биосферного резервата, следует сказать, что это полигон присоединения к государственным природным заповедникам для проведения научных исследований с целью сохранения биологических ресурсов и рационального их использования. Кроме того, закон разрешает определять и устанавливать статус категорий, относящихся к таковым, субъектам Российской Федерации (п. 2 ст. 2 новой редакции Закона об ООПТ).

Реализуя предоставленные полномочия некоторые субъект-объекты РФ определили ООПТ, включая рекреационные комплексы, природные резерваты, памятники природы и ландшафтные парки<sup>9</sup>. Положение об особо охраняемых природных территориях Челябинской области утверждается Правительством Челябинской области (п. 1 ст. 5 Закона Челябинской области).

Таким образом, биосферные резерваты создаются для сохранения и поддержания генетического потенциала наиболее важных видов, подвидов, экотипов и отдельных популяций древесных пород с целью получения высококачественного генетического материала для повышения продуктивности лесов в будущем. В то же время внесенными в законодательство изменениями по созданию особо охраняемых природных территорий местного значения не оговаривается на каком уровне органы местного самоуправления правомочны создавать указанные территории в границах городских населенных пунктов. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не дает ответа на вопрос

<sup>9</sup> Об особо охраняемых природных территориях Челябинской области : закон Челябинской области от 14 мая 2002 г. № 81-30 (с изм. от 28.01.2015) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

о полномочиях по определению и созданию ООПТ в границах городского поселения (п. 19 ч. 1 ст. 14), сельского поселения (ч. 4 ст. 14) и городского округа (п. 25 ч. 1 ст. 16)<sup>10</sup>.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что правоотношения, регулируемые законодательством в сфере особо охраняемых природных территорий и внесенными в него изменениями, стали более четкими и конкретными. Однако следует обратить внимание на отдельные недостатки, которые могут быть препятствием в применении норм в практической деятельности, например, недостаточно полное содержание Положения о природных биосферных заповедниках, национальных парках (которым присвоен статус биосферных резерватов), биосферных полигонах. Важным является создание централизованного управления природными заповедными зонами, при этом необходимо предусмотреть процедуру согласования на всех уровнях органов исполнительной власти [3].

Сегодня Министерство природных ресурсов и экологии РФ рассматривает возможность ввести запрет до конца 2017 года

на использование пластиковой посуды, полиэтиленовых пакетов и упаковки на особо охраняемых природных территориях и, соответственно, дополнительные штрафы. Это предложение поддержали руководители Байкальского государственного природного биосферного заповедника, Заповедного Прибайкалья, Сочинский национальный парк, где по существу должен быть введен запрет в первую очередь.

Вместе с тем вводить эти меры следует постепенно, поскольку предприниматели должны к этому подготовиться, переходя на биоразлагаемые материалы. Следует отметить, что запрет на использование пластиковой посуды уже введен более чем в 30 странах, таких как Сингапур, Китай, Италия, Франция, Дания, Ирландия и др.

Итак, все изменения в законодательстве об особо охраняемых природных территориях необходимо соотнести с основными принципами охраны окружающей среды, включая международные и национальные источники. Это сделает возможным избежать возникновения противоречий и экологических конфликтов в будущем.

### Примечания

1. Ибрагимов В. Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых территориях» и Закон Российской Федерации «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. – 2015. – № 1. – С.36-37.
2. Воронцова А. А. Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территорий с нормами международного права как одно из направлений российской государственной политики // Экологическое право. Специальный выпуск. – 2016. – № 4. – С. 35.
3. Тюльпанов Ф. М. Правовые вопросы осуществления государственного земельного контроля и надзора // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – № 4 (33). – С. 55-59.

<sup>10</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. Ст. 3822.