

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РФ

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

G. Beshkinsky

Summary: As noted by many researchers, a person is a biosocial being who, despite his specific and largely dominant position, is quite dependent on natural resources. In this regard, there is a need to implement legal regulation of public relations related to specially protected natural territories (hereinafter referred to as protected areas), the establishment of a legal regime in relation to them that ensures the protection and protection of protected areas from any harmful effects. At the same time, it should be noted that at the present stage of development there are a number of problems of legal regulation of protected areas, some of which will be considered by us in the proposed article.

Keywords: environmental law, specially protected natural territories, natural resources, problems of legal regulation.

Бешкинский Глеб Максимович

Аспирант, РАНХиГС
glebbeshkinskiy@yandex.ru

Аннотация. Как отмечается многими исследователями, человек представляет собой биосоциальное существо, которое, не смотря на своё специфическое и во многом господствующее положение, достаточно сильно зависит от природных ресурсов. В связи с этим возникает необходимость осуществления правового регулирования общественных отношений, связанных с особо охраняемыми природными территориями (далее по тексту статьи — ООПТ), установление в отношении них правового режима, обеспечивающего охрану и защиту ООПТ от каких-либо вредных воздействий. При этом необходимо отметить, что на современном этапе развития существует ряд проблем правового регулирования ООПТ, часть из которых будет рассмотрена в данной статье.

Ключевые слова: экологическое право, особо охраняемые природные территории, природные ресурсы, проблемы правового регулирования.

В соответствии со ст. 58 Конституции РФ всем лицам вменяется в обязанность «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» [1]. Одним из способов обеспечения охраны природы и окружающей среды принято выделять установление специальных правовых режимов в отношении определённых территорий и участков местности, определяющих возможности и пределы использования природных ресурсов и их вовлечения в оборот.

В связи с этим возникает необходимость установления содержания понятия ООПТ.

Б.А. Мухамеджанов под особо охраняемыми природными территориями понимает «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» [2].

По мнению Д.Е. Сивкова под особо охраняемыми природными территориями следует понимать «территории, правовой статус которых закреплён Земельным кодексом РФ и на которые накладываются различные природоохранные (экологические) ограничения. Данные территории должны выполнять ряд средозащитных и средообразующих функций и удовлетворять духовные, биологические, эстетические и иные потребности граждан» [3].

В Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 №33-ФЗ не содержится определения понятия особо охраняемых природных территорий.

В ст. 94 ЗК РФ содержится понятие земель особо охраняемых территорий, под которыми следует понимать «земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим» [4]. Важно при этом отметить, что в ч.2 рассматриваемой статьи, законодателем в состав особо охраняемых земель

также включаются особо охраняемые природные территории, что позволяет оттолкнуться от родового понятия для формулировки понятия ООПТ.

Рассмотренное понятие позволяет выделить следующие признаки, характеризующие особо охраняемые земли:

- представляют природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;
- обладают особым правовым режимом на основании решений уполномоченных лиц;
- изымаются полностью, либо частично из хозяйственного использования и оборота.

Заметим, что признак «ценного значения» также характерен для особо охраняемых водных ресурсов. Так, в ст. 66 ВК РФ законодателем выделяются особо охраняемые водные объекты, под которыми необходимо понимать непосредственно водные объекты, либо их части «имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение» [5]. Как мы видим, при формулировании рассматриваемой правовой нормы законодатель по неявным причинам отказался от использования открытого перечня «ценностей», характеризующих особо охраняемые водные объекты, что выглядит несколько противоречиво на фоне ст. 94 ЗК РФ, содержащей в себе открытый перечень «ценностных» признаков земель особо охраняемых территорий.

Однако тут необходимо отметить, что в ст. 95 ЗК РФ, посвящённой землям особо охраняемых природных территорий, законодателем не указывается прямо признак «ценности», вместо чего осуществляется прямое перечисление категорий земель особо охраняемых природных территорий:

- земли государственных природных заповедников и заказников;
- земли памятников природы;
- земли национальных парков;
- земли природных парков;
- земли дендрологических парков;
- земли ботанических садов.

Указанные выше объекты также выделяются законодателем в качестве особо охраняемых природных территорий в ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [6].

В контексте рассматриваемой проблемы, нам представляется удачным решение законодателя, использованное при формулировании ст. 112 ЛК РФ [7], в которой режим особо охраняемой территории лесов обусловлен расположением на перечисленных выше территориях. Такой подход представляется вполне логичным, т.к.

«базовым» объектом особой правовой охраны, в отношении природных ресурсов, выступает земля. Именно на земле, либо под землёй, находятся любые природные объекты и природные ресурсы. В связи с этим мы полагаем, что в современных условиях существует необходимость унификации положений ст. 66 ВК РФ и 112 ЛК РФ, базирующегося на подходе, использованном при формулировании лесного законодательства.

В числе проблем правового регулирования ООПТ также необходимо выделить отсутствие специальных норм, обеспечивающих охрану и защиту ООПТ с международным статусом. Кроме того, ООПТ имеющие международный статус не включаются законодателем в перечень природных территорий, в отношении которых реализуется режим особой охраны.

Следствием указанной выше проблемы является отсутствие правовой базы, позволяющей определить статус ООПТ имеющих международный статус, установить соответствующий статусу правовой режим, осуществлять деятельность по защите и охране ООПТ имеющих международный статус от антропогенного, техногенного и иных видов вредных влияний на природу и окружающую среду на указанных территориях и прилегающих к ним охранных зонах, а также установить компетенции органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц по обеспечению реализации правового режима ООПТ имеющей международный статус.

Отчасти такой подход законодателя объясняется установлением в ч. 4 ст. 2 ФЗ «Об ООПТ» требования, в соответствии с которым ООПТ могут находиться в собственности федерации, её субъектов и муниципальных образований, при этом функции собственника возлагаются на исполнительные органы соответствующего уровня. Как мы видим, законодатель не наделяет какими-либо компетенциями международные организации и межгосударственные органы, действующие в сфере охраны и защиты окружающей среды и природных ресурсов, а также не рассматривает их в качестве допустимых участников властной, либо организационной деятельности по обеспечению реализации правового режима ООПТ имеющих международный статус, а также его соблюдению иными участниками общественных отношений.

Необходимо также отметить проблему правового регулирования реализации решений межгосударственных органов, основанных на международных договорах, в которых участвует Россия. В ст. 37 ФЗ «Об ООПТ» законодателем указывается, что при «истолковании» решений в противоречащем Конституции РФ смысле, такие решения не подлежат исполнению на территории России. Однако возникает обоснованный вопрос о том, кто является надлежащим субъектом «истолкования»?

Рассматривая данный вопрос, И.М. Барциц приходит к заключению, что в качестве таких субъектов могут выступать «международные и иностранные суды» [8].

Вместе с тем мы не можем полностью согласиться с мнением учёного, так как в ст. 104.3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», законодателем выделяется «межгосударственный орган» в качестве субъекта, толкование решения которого проходит проверку на соответствие требованиям Конституции РФ [9]. То есть законодателем охватываются не только международные и иностранные суды, но в целом любые межгосударственные органы. Вместе с тем, принимая во внимание устойчивую тенденцию к специализации человеческой деятельности во всех отраслях и сферах, мы полагаем необходимым в ст. 104.3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» необходимо внести дополнение, согласно которому проверка толкования межгосударственного органа по принятому решению на предмет соответствия положениям и требованиям Конституции РФ, может осуществляться только

если толкование было приведено межгосударственным органом, непосредственно принявшим решение, либо межгосударственным органом, к компетенции которого отнесено формирование внешней политики во взаимоотношениях с иностранными государствами и органом, принявшим спорное решение.

Таким образом, можно обоснованно заключить, что во многом действующее законодательство, регулирующее отношения, связанные с установлением, реализацией, и обеспечением охраны и защиты ООПТ во многом соответствует потребностям современности и отвечает интересам как общества, так и государства. Вместе с тем необходимо отметить наличие ряда проблем, связанных с правовым регулированием режима ООПТ, установления единообразного подхода к определению признаков особо охраняемых природных объектов, определением правового статуса и правового режима ООПТ имеющих международный статус, что требует модернизации действующего законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — № 237.
2. Мухамеджанов, Б.А. Экологическая функция: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Б.А. Мухамеджанов. — Саратов, Саратов. гос. акад. права, 2010. — 34 с.
3. Сивков Д.Е. Понятие особо охраняемых территории и объектов // АТПС. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-osobo-ohranyaemyh-territorii-i-obektov> (дата обращения: 06.03.2023).
4. Земельный кодекс РФ: федеральный закон от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собрание законодательств РФ. — 2001. — №44. — Ст. 4147.
5. Водный кодекс РФ: федеральный закон от 03.06.2006 №74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — №23. — Ст. 2381.
6. Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — №12. — Ст. 1024.
7. Лесной кодекс РФ: федеральный закон от 04.12.2006 №200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. -2006. — №50. — Ст. 5278.
8. Барциц Игорь Нязбеевич Переосмысление соотношения международного и национального права на рубеже эпох (о поправке в статью 79 Конституции Российской Федерации) // Государственная служба. 2020. №1 (123). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pereosmyslenie-sootnosheniya-mezhdunarodnogo-i-natsionalnogo-prava-na-rubezhe-epoch-o-popravke-v-statyu-79-konstitutsii-rossiyskoy> (дата обращения: 07.03.2023).
9. О Конституционном Суде РФ: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

© Бешкинский Глеб Максимович (glebeshkinskiy@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»