Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения

**Год:**

2003

**Автор научной работы:**

Кротик, Александр Семенович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.06

**Специальность:**

Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Количество cтраниц:**

218

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Кротик, Александр Семенович

ВВЕДЕНИЕ.

ГЛАВА I. Особо охраняемые природные территории как форма охраны окружающей среды.

1.1. История правового регулирования образования особо охраняемых природных территорий в России .

1.2. Понятие, классификация и значение особо охраняемых природных территорий.

1.3 Критерии отнесения особо охраняемых природных территорий к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

1.4. Цели и задачи особо охраняемых природных территорий федерального значения.

1.5. Государственное управление особо охраняемыми природными территориями федерального значения.

ГЛАВА И. Правовые проблемы организации особо охраняемых природных территорий федерального значения.

2.1. Порядок создания особо охраняемых природных территорий федерального значения.

2.2. Резервирование земель как один из этапов создания особо охраняемых природных территорий.

2.3. Ограничения природопользования и хозяйственной деятельности при организации особо охраняемых природных территорий.

ГЛАВА Ш. Правовые проблемы функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

3.1. Проблемы правового обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

3.2. Особенности создания охранных зон особо охраняемых природных территорий федерального значения и установления их правового режима

3.3. Разрешение споров возникающих в связи с организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий федерального значения.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения"

Актуальность темы

Одним из важнейших прав человека, закрепленных в статье 42 Конституции Российской Федерации, является его право на благоприятную окружающую среду. Однако расширение сферы хозяйственной деятельности, активизация промышленности оказывают все большее негативное воздействие на целостность сложных естественных экологических систем, влекут за собой ухудшение экологической обстановки в стране, истощение ее природных ресурсов.

Россия занимает особое место в глобальных экологических процессах и является главной стабилизирующей силой в сфере охраны и восстановления окружающей природной среды на планете. Практически не тронутые хозяйственной деятельностью Арктика, Восточная Сибирь, север Дальнего Востока и высокогорья страны представляют собой чрезвычайную ценность для всего человечества. Неосвоенные территории России с ее природными богатствами - сдерживающий фактор глобального экологического кризиса. Стратегически важно сохранение этих регионов, обеспечивающих благоприятные условия жизнедеятельности современным и будущим поколениям.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни, здоровье населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения естественных экологических систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Одним из направлений в этой деятельности государства является развитие сети особо охраняемых природных территорий и совершенствование правового регулирования отношений, возникающих в процессе организации и функционирования отдельных категорий особо охраняемых природных территорий.

Стратегической целью государственной политики в области охраны окружающей среды, определенной в "Экологической доктрине Российской Федерации"1, является сохранение естественных экологических систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Согласно указанной Доктрине, сохранение и восстановление естественных экологических систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Одними из основных задач в сфере сохранения и восстановления природной среды являются создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, прежде всего особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов природно-заповедного фонда России, сохранение уникальных природных комплексов.

Важными направлениями деятельности, при реализации поставленных задач, является создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и его научное обеспечение, а также создание высокоэффективной системы государственного управления охраной окружающей среды, соответствующей демократическому устройству и рыночной экономике Российской Федерации.

В докладе министра природных ресурсов Российской Федерации отмечается, что в настоящее время 65% территории России (около 11 млн. кв. км.) не затронуто хозяйственной деятельностью. Около 7,5% территории страны имеют статус государственных природных заповедников, национальных и природных парков, заказников и памятников природы. Однако в сложившихся экономических условиях достаточно эффективно охраняются

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. №1225 - р "Экологическая доктрина Российской Федерации" // Российская газета. - 2002. - 18 сентября. только государственные природные заповедники и национальные парки, которые составляют 2% территории Российской Федерации.2

Большая территория государства, ее экологический потенциал не только определяют особое место России в решении глобальных экологических проблем, сохранении естественных экологических систем, но и налагают ответственность на органы государственной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды.

Для Министерства природных ресурсов Российской Федерации (так же как и ранее действовавшего Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды) важнейшим направлением деятельности остается развитие и обеспечение функционирования системы особо охраняемых природных территорий.

Основными задачами в рассматриваемой сфере являются:

- расширение сети особо охраняемых природных территорий, увеличение площади и изменение границ существующих государственных природных заповедников и национальных парков;

- привлечение финансовых ресурсов, в том числе внебюджетных, для обеспечения основной деятельности государственных природных заповедников и национальных парков;

- полное использование потенциала заповедных территорий для развития фундаментальных и прикладных научных исследований, мониторинга окружающей среды;

- развитие познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях и расширение использования их потенциала в деле экологического просвещения населения;

- формирование единой службы по управлению государственными природными заповедниками и национальными парками;

2 Доклад министра природных ресурсов Российской Федерации "О мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации" от 29 декабря 2000 г. // Зеленый мир. - 2001. - № 3-4.

- более широкое использование практики резервирования земельных участков, в пределах которых расположены особо ценные природные экосистемы, с перспективой в дальнейшем объявления их особо охраняемыми природными территориями. Необходимость резервирования связана с процессами приватизации земель, изменением форм собственности на землю, расширением круга субъектов права собственности на земельные участки, повышением стоимости земли. Уже сегодня понятно, что после возможной приватизации этих земель потребуются значительные средства для их выкупа у граждан и юридических лиц.

Для осуществления намеченных мероприятий необходимыми являются предварительные научные исследования, а также совершенствование юридических механизмов, направленных на сохранение существующих и образование новых особо охраняемых природных территорий. Рассмотрение вопросов, связанных с исследованием правового обеспечения в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения представляется в связи с этим важным и актуальным.

Целью работы является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Задачами исследования являются:

1. Исследование истории развития заповедного дела и законодательства об особо охраняемых природных территориях в России.

2. Анализ законодательства Российской Федерации и отдельных субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях федерального значения.

3. Исследование правовых проблем создания особо охраняемых природных территорий федерального значения, в том числе правового обеспечения механизма резервирования земель и иных природных ресурсов при создании особо охраняемых природных территорий.

4. Исследование правовых проблем государственного управления особо ^ охраняемыми природными территориями федерального значения.

5. Разработка практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования создания и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Состояние разработанности темы исследования

Специальные научные исследования по вопросам правового регулирования особо охраняемых природных территорий в России проводились преимущественно на базе законодательства Союза ССР и ^ союзных республик. В рассматриваемый период были защищены следующие диссертации: "Правовой режим государственных заповедников в СССР" (Окорокова Л.Я., 1971 г.); "Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы" (Емельянова В.Г., 1971 г.); "Правовые формы заповедной охраны природы в СССР" (Демина С.А., 1980 г.); "Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики" (Даукштас А.Я., 1982 г.); "Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР" (Бриньке И.А., 1984 г.); "Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного щ фонда" (Красилич Н.Д., 1989 г.); "Правовой режим государственных заказников в СССР" (Скрябин С.Н., 1989 г).

Отправным моментом для новых исследований этой проблемы стало принятие Федеральных законов. "Об особо охраняемых природных территориях" (1995 г.), "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (1995 г.), "О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии" (1995 г.), "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001 г.) и других федеральных законов, создавших новую правовую базу для регулирования общественных & отношений в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Исследованию этих проблем в новых экономических и политических условиях была посвящена диссертация Чернушенко С.С. "Правовой режим особо охраняемых природных территорий" (1999 г.),3 которая, в частности, затрагивает общие проблемы формирования природно-заповедного фонда Российской Федерации, государственного управления и контроля в данной сфере, а также вопросы юридической ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий.

Ряд других научных исследований лишь отчасти касаются правовых проблем особо охраняемых природных территорий и совершенствования законодательства в этой сфере: "Государственно-правовое обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей природной среды", Архипкин C.B., 1999 г.,4 "Правовое регулирование экологических отношений в субъектах Российской Федерации", Бородавкина Н.М., 1999 г.,5 "Проблемы развития экологического законодательства", Игнатьева И. А., 1997 г.,6 "Концепция развития природоохранного законодательства Республики п

Башкортостан", Шеретдинов Э.Ф., 1995 г., "Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий", Дехтерева Л.П., 2002 г.8

Специальных правовых исследований, посвященных проблемам особо охраняемых природных территорий федерального значения, в контексте нового законодательства об особо охраняемых природных территориях и практики его применения, до настоящего времени предпринято не было.

На основании выше сказанного, можно сделать вывод о том, что научные исследования, посвященные правовым проблемам организации и

3 Чернушенко С.С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Саратов, ] 999. - 177 с.

4 Архипкин C.B. Государственно-правовое обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей природной среды: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. -Оренбург, 1999. - 158 с.

5 Бородавкина Н.М Правовое регулирование экологических отношений в субъектах Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Оренбург, 1999. - 156 с.

6 Игнатьева И. А. Проблемы развития экологического законодательства. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М , 1997. - 202 с.

7 Шеретдинов Э.Ф. Концепция развития природоохранного законодательства Республики Башкортостан: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Уфа, 1995. - 144 с. g Дехтерева Л.П. Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий: Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2002. - 28 с. функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, объективно необходимы и своевременны.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие порядок организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения и возникающие на их основе правоотношения.

Методология исследования базируется на современных естественнонаучных и философских взглядах на взаимодействие общества и природы, механизмах их реализации, общих принципах охраны окружающей природной среды выработанных мировым сообществом, конституционных основах экологического законодательства.

При изучении конкретных источников, содержащих сведения о правовом регулировании особо охраняемых природных территорий, используются сравнительно-правовой и исторический методы. При выработке рекомендаций и положений по совершенствованию законодательства в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, применяются методы абстрагирования и моделирования.

С целью определения динамики развития правоотношений в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий проводится сравнительный анализ за определенный временной период, с момента принятия первых законов о заповедных территориях по настоящее время.

Проведен сравнительный анализ подходов к исследуемой проблеме в российском законодательстве, международных документах, государственных докладах о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.

Теоретической основой диссертационного исследования являются труды в области теории права: Алексеева С.С., Марченко М.Н.; в области гражданского права: Витрянского В.В., Суханова Е.А.; в области экологического права: Боголюбова С.А., Бринчука М.М., Волкова Г.А.,

Голиченкова А.К., Дубовик O.JI., Ермакова В.Д., Жевлакова Э.Н., Жарикова Ю.Г., Заславской JI.A., Иконицкой И.А., Казанцева Н.Д., Козырь О.М., Колбасова О.С., Колотинской E.H., Куприевой О.Н., Красновой И.О., Крассова О.И., Петрова В.В., Петровой Т.В., Транина A.A., Шестерюка A.C. и др.

Научная новизна работы определяется тем, что за период формирования нового законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, впервые проведено научное исследование проблем правового обеспечения организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

На основе сравнительного анализа правового статуса различных категорий особо охраняемых природных территорий Российской Федерации и охраняемых природных территорий по классификации Международного союза охраны природы сделан вывод о том, что классификация особо охраняемых природных территорий Российской Федерации соответствует международной классификации, используемой в ряде иностранных государств.

При анализе правовых норм о резервировании земель, как одного из этапов создания особо охраняемых природных территорий, выявлены пробелы в законодательстве, что указывает на необходимость разработки проекта закона или иного нормативного правового акта о резервировании земель и иных природных объектов на территориях, планируемых для создания особо охраняемых природных территорий.

Исследованы проблемы применения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам создания охранных зон особо охраняемых природных территорий федерального значения. Обоснована возможность утверждения размера охранных зон, их правового режима на федеральном уровне.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Общее определение особо охраняемых природных территорий, сформулированное в преамбуле Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", не охватывает особенностей правового режима ряда категорий особо охраняемых природных территорий, а в отдельных случаях противоречит последующему содержанию закона. Поэтому предлагается более широкое определение, характеризующее особо охраняемые природные территории в целом.

Особо охраняемые природные территории - это участки земли, участки недр, водного и воздушного пространства, в пределах которых ограничиваются или запрещаются хозяйственная и иная деятельность в зависимости от категории особо охраняемой природной территории и выполняемых ею задач в целях сохранения естественных экологических систем.

2. Процесс организации особо охраняемых природных территорий федерального значения должен включать следующие этапы:

- инициирование организации особо охраняемой природной территории федерального значения;

- планирование и проектирование особо охраняемой природной территории федерального значения;

- организация мероприятий по согласованию с участниками земельных отношений отводов соответствующих земельных участков;

- резервирование земельных участков (в случае необходимости), в пределах которых предполагается образование особо охраняемых природных территорий;

- назначение и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня по вопросу об образовании особо охраняемой природной территории федерального значения;

- принятие Правительством РФ постановления об учреждении особо охраняемой природной территории федерального значения;

- утверждение органом государственной власти Российской Федерации, в ведении которого находится вновь созданная особо охраняемая природная территория федерального значения, положения о ней, которое следует признать моментом образования особо охраняемой природной территории.

3. Общими критериями отнесения особо охраняемых природных ^ территорий к особо охраняемым природным территориям федерального значения являются:

- территориальный критерий: нахождение особо охраняемых природных объектов и комплексов на территориях двух и более субъектов Российской Федерации либо в непосредственной близости от государственной границы Российской Федерации; организация особо охраняемых природных территорий в пределах территориального моря, исключительнойэкономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

- критерий уникальности: необходимость сохранения и защиты выдающихся, репрезентативных (показательных) образцов каждого из природных ландшафтов России, а также уникальность природных объектов и комплексов, ценных в экологическом, научном, историко-культурном, эстетическом и эколого-просветительском отношениях;

- критерий значимости, основанный на обязательности учета интересов других государств: выполнение международных обязательств Российской Федерацией в области создания сети особо охраняемых природных территорий; отнесение особо охраняемых природных объектов к объектам всемирного природного наследия и к водно-болотным угодьям международного значения; необходимость сохранения объектов животного мира, естественно мигрирующих по территории России и территориям сопредельных государств.

4. Для характеристики "резервирования" применительно к особо охраняемым природным территориям необходимо ввести понятие "резервирование природно-территориального комплекса (резервирование территорий)" и дать ему следующее определение.

Резервирование природно-территориального комплекса (резервирование территорий) - это совокупность мероприятий, направленных на ограничение Ф хозяйственной и иной деятельности на земельных участках, участках недр, водном и воздушном пространстве с целью дальнейшей организации новых или расширения существующих особо охраняемых природных территорий.

5. Решение об утверждении границ и установлении правового режима охранных зон особо охраняемых природных территорий федерального значения должно приниматься федеральным органом государственной власти по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Ввиду отсутствия в законодательстве определения охранных зон особо охраняемых природных территорий предлагается его следующее определение. Охранные зоны - это примыкающие к особо охраняемым природным территориям участки земли, участки недр, водное и воздушное пространство, в пределах которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иной деятельности с целью обеспечения выполнения задач, возложенных на особо охраняемые природные территории.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что определен ряд особенностей организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. Исследованы основные направления развития законодательства об особо охраняемых природных территориях, направленные на сближение его с законодательством экономически развитых государств, в том числе западноевропейских. На основе анализа научной литературы и нормативных правовых актов даны определения основных понятий, используемых в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также выделены их характерные признаки.

Практическая значимость исследования. Отдельные положения диссертационного исследования использованы при разработке проекта закона Рязанской области "Об охране окружающей среды на территории Рязанской области". Обоснованы и предложены администрации Окского биосферного государственного природного заповедника практические рекомендации для разработки проекта нового положения об охранной зоне.

Материалы диссертационной работы могут быть использованы для внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, в частности при подготовке проекта закона Рязанской области "Об особо охраняемых природных территориях в Рязанской области".

Результаты проведенного исследования используются в преподавании курса "Экологическое право" студентам юридических факультетов Рязанского государственного педагогического университета им. С.А. Есенина, Рязанского филиала Московской академии экономики и права.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена и обсуждена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Апробация результатов исследования осуществлена в процессе разработки проекта закона Рязанской области "Об охране окружающей среды на территории Рязанской области", в ходе выступлений с докладами и сообщениями на теоретических и практических конференциях: "Актуальные проблемы современного права" (Рязань, 2001); "Актуальные проблемы современного права и политики" (Рязань, 2002); на республиканских научных конференциях "Экологические и социально-гигиенические аспекты среды обитания человека" (Рязань, 2001, 2002); на VII научно-практической конференции по проблемам экологического, земельного права и законодательства в современных условиях (Москва, 2001), а также на собраниях коллективов предприятий и учреждений г. Рязани.

Результаты исследования были апробированы в процессе ведения лекционных и семинарских занятий по Экологическому праву и Земельному праву на факультете юриспруденции и политологии Рязанского государственного педагогического университета имени С.А. Есенина и Рязанского филиала Московской академии экономики и права.

## Заключение диссертации по теме "Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право", Кротик, Александр Семенович

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение вопросов охраны окружающей среды становится принципиально важным при постоянно ухудшающейся экологической обстановке в стране. Наибольшую опасность представляет крупномасштабное загрязнение природной среды в результате экологически опасного функционирования промышленных предприятий, транспорта, ведения сельского хозяйства, вследствие аварий и катастроф природного и техногенного характера с выбросом высокотоксичных веществ в окружающую среду. Не решаются проблемы захоронения опасных (токсичных) и радиоактивных отходов, химического и бактериологического оружия. Промышленное и бытовое загрязнение порой катастрофически увеличивают экологическую нагрузку на водные и наземные экологические системы. Совокупность негативных факторов приводит к быстрому расширению неблагоприятных экологических зон и зон экологического бедствия. На эти зоны в настоящее время приходится пятая часть территории России.

Экономический, человеческий и природный потенциал, который еще остается в государстве, может быть окончательно потерян, если органы государственной власти будут продолжать существующую сегодня политику в области охраны и использования окружающей среды и особо охраняемых природных территорий.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ249 были ликвидированы Федеральная служба лесного хозяйства Российской Федерации и специально уполномоченный орган в сфере охраны окружающей среды - Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России). Вновь созданное Министерство природных ресурсов Российской Федерации, вопреки общим принципам управления, вобрало в себя функцию распределителя природных ресурсов и функцию по контролю за их использованием.

249 Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ, 2000, № 21, ст. 2168. л гл

Распоряжением Правительства РФ № 725-р от 23 мая 2001 г. в несколько раз сокращен перечень перспективных для создания государственных природных заповедников и национальных парков.

В сложном положении оказалось Управление особо охраняемых природных территорий и объектов, которое не вошло в структуру Государственной службы охраны окружающей природной среды. Важное подразделение лишилось в значительной степени взаимосвязей с природоохранными структурами и не имеет возможности в полной мере решать вопросы охраны природной среды на особо охраняемых природных территориях.

Передача приоритетов в развитии системы особо охраняемых природных территорий субъектам Российской Федерации влечет за собой принятие в регионах нормативных правовых актов и распоряжений, прямо противоречащих природоохранному законодательству. Целенаправленно используются имеющиеся в нем пробелы и противоречия. Отсутствует эффективное противодействие посягательству транснациональных компаний и иных коммерческих структур на особо охраняемые природные территории, в том числе федерального значения.

Одним из способов предотвращения разрушения системы особо охраняемых природных территорий является совершенствование экологического законодательства и на его основе зашита в судебном порядке территорий и объектов, имеющих особый природоохранный статус. Решения судов общей юрисдикции Российской Федерации, арбитражных судов Российской Федерации, Конституционных судов Российской Федерации свидетельствует о возможности и эффективности данного способа.

Повышенной правовой охране подлежат особо охраняемые природные территории федерального значения, которые должны являться образцом организации охраны природной среды для регионов. На наш взгляд,

250 Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2001 г. № 725-р "Развитие сети особо охраняемых природных территорий на период до 2010 г." // С3 РФ, 2001, № 22, ст. 2273. представляется целесообразным в дальнейшем, при внесении дополнений в действующее законодательство Российской Федерации, установить предложенные в работе критерии для отнесения особо охраняемых природных территорий к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

В последнее десятилетие значительно расширился перечень категорий особо охраняемых природных территорий. В него включены природные парки, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, особо охраняемые водные объекты. Предусматривается право Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий, кроме перечисленных в действующих законодательных актах.

Наиболее перспективным в области развития особо охраняемых природных территорий федерального значения является создание сети морских резерватов. Такая деятельность требует не только дальнейшего развития законодательства Российской Федерации, но и тесного взаимодействия с зарубежными государствами и международными организациями. Сотрудничество необходимо также и для выполнения международных обязательств в соответствии с международными Конвенциями, ратифицированными Российской Федерацией. Порядок организации и правовой режим особо охраняемых водных объектов, подпадающих под действие международных договоров, следует закрепить в соответствующем федеральном законе и придать им статус объектов федерального значения.

Более тесное взаимодействие и сотрудничество с международным сообществом позволит в большей степени интегрировать экологическое законодательство Российской Федерации в сферу международного права и решать общие для всех государств задачи по рациональному использованию и охране окружающей природной среды, осуществлению научных исследований, мониторингу окружающей среды, сохранению биологического разнообразия.

Одним из этапов создания особо охраняемых природных территорий является резервирование территорий с приданием им в последующем лг 1 соответствующего статуса. В решении Правительства РФ от 22.3.2001 г. было рекомендовано шире использовать практику резервирования особо ценных земель для создания особо охраняемых природных территорий. Возможность реализации такого механизма зависит от степени его правового обеспечения, наличия Федерального закона "О резервировании земель в Российской Федерации" или иного нормативного правового акта разработанного и утвержденного Правительством РФ. Нормативный правовой акт, принятый на федеральном уровне, позволит решить многие задачи, установить правовые основы резервирования земель; гарантировать права собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков; систематизировать правовые нормы, регулирующие правоотношения по резервированию земель, устранить пробелы в законодательстве; сохранить особо ценные природные объекты и комплексы; обеспечить перспективу развития сети особо охраняемых природных территорий в период динамично развивающихся рыночных отношений; создать гарантии гражданам в получении информации по использованию соответствующих территорий, снизить социальную напряженность при создании особо охраняемых природных территорий.

При создании и функционировании особо охраняемых природных территорий важным также остается разработка и совершенствование нормативной правовой основы зонирования территорий, и, прежде всего, новых для особо охраняемых природных территорий функциональных зон, таких как биосферные полигоны, территории поселений, функциональные зоны заказников, зоны особо охраняемых водных объектов и т.д. Например,

351 Пресс релиз, заседания Правительства РФ от 22.3.2001 г. "О развитии системы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации". - пелу5?1с1=рге58/пе\У8?1с1=рге88. выделение территории поселений с особым правовым режимом, в качестве самостоятельной функциональной зоны, даст возможность более полно урегулировать вопросы собственности на особо охраняемых природных территориях, учесть интересы местного населения.

На современном этапе правовое обеспечение резервирования территорий, а также совершенствование механизма зонирования особо охраняемых природных территорий может быть фундаментом обоснованного, планомерного, эволюционного развития земельных и экологических отношений, позволит реализовать на практике паритет государственных и общественных интересов в сфере охраны окружающей среды, развития сети особо охраняемых природных территорий.

Функционирование особо охраняемых природных территорий федерального значения невозможно без непрерывного и тесного сотрудничества органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Однако, сегодня органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления решают вопросы хозяйственной деятельности на земельных участках и акваториях, непосредственно примыкающих к особо охраняемым природным территориям, в том числе в охранных зонах, часто без учета интересов администраций особо охраняемых природных территорий федерального значения и выполняемых ими задач.

Односторонний подход в сфере правового регулирования трансграничных с особо охраняемыми природными территориями участков влечет за собой множество проблем и конфликтов. В определенных случаях не согласованные действия могут привести к разрушению уникальных природных комплексов и объектов, истощению экологического потенциала особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Выявленные в процессе исследования многочисленные проблемы, связанные с организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий федерального значения, требуют своего правового разрешения в законах и иных нормативных правовых актах. Реализация на практике ^ рекомендаций данной научной работы позволит внести определенный вклад в дело сохранения особо охраняемых природных территорий и выполнение возложенных на них задач. Особо охраняемые природные территории могут и должны стать основой возрождения природы в ее естественном состоянии, что даст надежду сегодняшнему и будущим поколениям на нормальные условия жизни и благоприятную окружающую среду.

В заключении необходимо сделать следующие выводы.

1. Действующее в Российской Федерации законодательство не содержит четко определенного перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения с указанием критериев отнесения участков земель, акваторий к различным категориям особо охраняемых природных территорий. Отсутствуют признаки, позволяющие отграничить особо охраняемые природные территории федерального значения от особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Необходимо внести дополнение в Федеральный закон "Об особо ^ охраняемых природных территориях", устанавливающее критерии отнесения особо охраняемых природных территорий к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

2. Необходимо разработать и принять нормативные правовые акты о порядке создания, реорганизации и ликвидации отдельных категорий особо охраняемых природных территорий федерального значения: государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков, ботанических садов, особо охраняемых водных объектов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов и иных особо к охраняемых природных территорий, определяемых Правительством РФ.

Устранить противоречие между Земельным кодексом РФ (ст. 97, п. 5) и Федеральным законом "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (ст. 9) в части установления границ территорий традиционного природопользования.

3. Деление особо охраняемых природных территорий на категории и разнообразие правового режима земельных участков, участков недр, водного и воздушного пространства указывают на необходимость разработки и правового закрепления механизма зонирования территорий с учетом интересов населения, проживающего на соответствующих территориях и осуществления ими традиционных видов природопользования.

Необходимо рассмотреть возможность отмены ст. 15, п. 4, Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", в части запрета на строительство новых хозяйственных объектов, непосредственно связанных с функционированием национальных парков, на территориях, не изъятых из хозяйственной эксплуатации.

4. Придать статус особо охраняемых природных территорий федерального значения территориям и акваториям, подпадающим под действие международных договоров и соглашений, а также находящихся в районах внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации, континентального шельфа Российской Федерации,исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Отдельно в законодательстве закрепить особенности государственных природных биосферных заповедников и правовой статус биосферных полигонов. Расширить охранные зоны государственных природных заповедников и создать биосферные полигоны во всех заповедниках, а не только в биосферных резерватах.

5. Разработать и принять Федеральный закон "О резервировании земель в Российской Федерации", в котором сформулировать принципы, основания и механизм резервирования земель. Принять нормативный правовой акт "О резервировании природою - территориальных комплексов в целях создания особо охраняемых природных территорий". Расширить перечень территорий, на которых планируется создание государственных природных заповедников, национальных парков и иных категорий особо охраняемых природных территорий федерального значения, необходимый для перспективного развития сети особо охраняемых природных территорий.

6. При создании охранных зон особо охраняемых природных территорий федерального значения, изменении их границ и правового режима предусмотреть обязательное согласование с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, с собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земель, которые будут осуществлять хозяйственную деятельность в границах охранных зон. Рассмотреть возможность утверждения размера охранных зон, их правового режима на федеральном уровне.

Предоставить возможность природоохранительного контроля на территориях охранных зон государственным органам, в ведении которых находится соответствующая особо охраняемая природная территория.

198

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Кротик, Александр Семенович, 2003 год

1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. - 64 с. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЭ // Российская газета. - 2001. - 30 октября.

2. Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год" // Российская газета. 2002. - 28 декабря.

3. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-Ф3 "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // Российская газета. 2002. - 29 июня.

4. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Российская газета. 2002. - 12 января.

5. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов

6. Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ,2001, №20, ст. 1972.

7. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал" // СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2220.

8. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2208.

9. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации". С изм. и доп. внесенными Федеральными законами от 08.08.2001 г. № 126-ФЗ и от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ // Российская газета. 1998. - 24 декабря.

10. Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № ЗО-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" // СЗ РФ, 1997, № 9, ст. 1013.

11. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-Ф3 "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" // СЗ РФ, 1996,1. К №49, ст. 5491.

12. Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ. С изм. и доп. внесенными

13. Федеральными законами от 05.08.2000 г. № 115-ФЗ, от 08.08.2001 г. № ^ 127-ФЗ и от 07.05.2002 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ, 1996, № 34, ст. 4030; СЗ РФ,2001, № 33, ст. 3437; СЗ РФ, 2002, № 19, ст. 1796.

14. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации". С изм. и доп. внесенными Федеральными законами от 10.02.1999 г. № 32-Ф3 и от 08.08.2001 г. № 126-ФЗ // Российская газета. 1995. - 7 декабря.

15. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе". С изм. и доп. внесенными Федеральным законом от 15.04.1998 г. № 65-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 48, ст. 4556; Российская газета. -1998.-22 апреля.

16. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире" // СЗРФ, 1995, № 17, ст. 1462.

17. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № ЗЗ-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях". С изм. и доп. внесенными Федеральным законом от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1024; СЗ РФ,2002, № 1, ст. 2.

18. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ "О природныхлечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗРФ, 1995, №9, ст. 713.

19. Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ "О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии" // СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 601.

20. К ст. 823; СЗ РФ, 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141.

21. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 "О порядке введения в действие Положения о порядкелицензирования пользования недрами" // ВСНД РФ и ВС РФ, 1992, № 33, ст. 1917.

22. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-Х1 "О ратификации конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия" // ВВС СССР, 1988, № 11.

23. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 декабря 1975 г. № 2737-1Х "О ратификации конвенции о водно-болотных угодьях имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц" // ВВС СССР, 1976, № 1, ст. 5.

24. Закон СССР от 19 декабря 1969 г. "Основы законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении" // ВВС СССР, 1969, № 52, ст. 466.

25. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. "Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик" // ВВС СССР, 1968, №51, ст. 485.

26. Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. "Об охране природы в РСФСР" // ВВС РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.

27. Декрет Совета Народных Комиссаров от 16 сентября 1921 г. "Об охране ^ памятников природы, садов и парков" // Собрание узаконений ираспоряжений рабочего и крестьянского правительства, 1921, № 65, ст. 492

28. Декрет Совета Народных Комиссаров от 14 мая 1920 г. "Об объявлении отдельных участков Ильменских гор на Южном Урале государственным минералогическим заповедником" // Декреты Советской власти, т. 8. Апрель май 1920 г. - М., 1976. - С. 207-208.

29. Декрет Совета Народных Комиссаров от 4 апреля 1919 г. "О лечебных местностях общегосударственного значения" // Декреты Советской власти, т. 5. -1 апреля 31 июля 1919 г. -М., 1971. - С. 19-21.

30. Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 1995 г. № 1032 "Федеральная целевая программа государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 года" // СЗ РФ, 1995, № 42, ст. 3972.

31. Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 "Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" // САПП РФ, 1994, № 6, ст. 436.

32. Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 1991 г. № 120 "О создании высокоскоростной пассажирской железнодорожной магистрали Санкт-Петербург Москва" // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР, 1991, №38, ст. 1206.

33. Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225 р "Экологическая доктрина Российской Федерации" // Российская газета.2002. 18 сентября.

34. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. № 726 "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации" // СЗ РФ, 2000, № 40, сг. 3971.

35. Постановление Правительства РФ от 30 августа 2000 г. № 643 "Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории" // Российская газета. 2001. - 6 сентября.

36. Постановление Правительства РФ от 26 августа 2000 г. № 634 "Об утверждении положения о курорте федерального значения Зеленоградск" // СЗ РФ, 2000, № 36, ст. 3658.

37. Постановление Правительства РФ от 31 октября 1999 г. № 1203 "Об утверждении положения о курорте федерального значения Нальчик" // СЗ РФ, 1999, № 45, ст. 5429.

38. Постановление Правительства РФ от 24 марта 1998 г. № 345 ^ "Об утверждении Положения об аренде участков лесного фонда" //

39. СЗ РФ, 1998, № 14, ст. 1585.

40. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1997 г. № 1626 "Об объявлении озера Светлояр памятником природы федерального значения" // СЗ РФ, 1998, № 1, ст. 131.

41. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 719 "Об объявлении природного комплекса Джаныбекского стационара Института лесоведения Российской академии наук памятником природы федерального значения" // СЗ РФ, 1997, № 25, ст. 2941.

42. Постановление Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 "Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации" // Российская газета. 1997. - 24 января.

43. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 "Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах" // СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5587.

44. Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1097 "О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов" // СЗ РФ, 1996, № 39, ст. 4564.

45. Постановление Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 571 "Об образовании дендрологического парка федерального значения, Министерства строительства Российской Федерации в Липецкой области" // СЗ РФ, 1996, № 20, ст. 2368.

46. Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 572-р "О предложениях по организации государственных природных заповедников и национальных природных парков на территории Российской Федерации в 1994-2005 годах" // СЗ РФ, 1994, № 2, ст. 127.

47. Постановление Совета Министров Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 "Положение о национальных природных парках Российской Федерации" // САПП РФ, 1993, № 34, ст. 3180.

48. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 1992 г. № 234 "О создании ^ национального природного парка "Мещера" Министерства экологии иприродных ресурсов Российской Федерации во Владимирской области".

49. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 1992 г. № 235 "О создании национального природного парка "Мещерский" Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации в Рязанской области.

50. Постановление Правительства РФ от 20 марта 1992 г. № 182 "О создании национального парка "Русский Север" Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации в Вологодской области".

51. Постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1970 г. "О мерах по упорядочению застройки территорий курортов и зон отдыха истроительства санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха" //

52. СП СССР, 1970, № 16, ст. 126.

53. Постановление Совета Министров РСФСР от 5 июня 1962 г. "Положение о государственных заповедниках РСФСР, находящихся в ведении Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР" // СП РСФСР, 1962, № 11, ст. 61.

54. Постановление Совета Министров РСФСР от 10 июня 1961 г. "Об упорядочении сети государственных заповедников и охотничьих хозяйств" // СП РСФСР, 1961, № 10, ст. 82.

55. Постановление Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. фк "Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР" // СП РСФСР, 1960,34, ст. 164.

56. Постановление Президиума ВЦИК от 7 января 1924 г. "Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины и природы" // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства, 1924, № 18, ст. 179.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>