Скибин Сергей Сергеевич. Особенности правового регулирования пользования недрами при ограниченной хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемых природных территорий: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Скибин Сергей Сергеевич;[Место защиты: Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 174 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий ... 16**

1. Понятие и классификация особо охраняемых природных территорий Российской Федерации и Международного союза охраны природы 16

2. Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий 26

3. Эволюция взглядов в теории правового регулирования режима особо охраняемых природных территорий 57

**Глава 2. Анализ практики регулирования хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий 72**

1. Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах природных парков 72

2. Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах государственных природных заказников 79

3. Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах национальных парков 92

4. Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах государственных природных заповедников 101

5. Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах водно-болотных угодий международного значения 108

**Глава 3. Опыт регулирования хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий Австралии 116**

1. Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах национального парка «Какаду» 117

2. Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах заповедника «Барроу » 129

**Глава 4. Предложения по формированию правового режима особо охраняемых участков недр135**

1. Проблемы правового режима хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах особо охраняемых природных

территорий 135

2. Предложения по совершенствованию правового режима хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в

пределах особо охраняемых природных территорий 140

Заключение 150

Список литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В соответствии со статьей 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ1 природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной, для реализации которой устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории (далее - ООПТ).

Актуальность исследования определяется тем, что в последнее десятилетие в связи с планами социально-экономического развития регионов и потребностями экономики государства все чаще возникает необходимость осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования, в пределах особо охраняемых природных территорий различного уровня, либо в непосредственной близости от них. Статья 8 Закона Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-12 определяет, что пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

Несмотря на это, в отношении большинства категорий ООПТ режим либо недостаточно урегулирован, либо природоохранное законодательство Российской Федерации фактически идёт по запретительному пути всех видов хозяйственной и иной деятельности - особенно в пределах заповедников и национальных парков.

Однако в реальной жизни возникают ситуации, когда отсутствие урегулированного режима становится проблемой, прежде всего для охраны ООПТ, так как пользователь недр после получения соответствующих разрешений от государственных органов приступает к работам, не имея жестких экологических ограничений.

1 Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133.

2 Собрание законодательства РФ. 1995. № 10, ст. 823.

В России существует опыт разработки месторождений полезных ископаемых и строительства трубопроводов в пределах ООПТ, в том числе там, где установлен запретительный режим хозяйственной деятельности. На практике для реализации подобных проектов приходится прибегать к действиям, которые формально не соответствуют целям образования ООПТ: 1) исключение части территории из состава ООПТ, если правовой режим напрямую запрещает или ограничивает возможность пользования недрами в ее пределах; 2) внесение изменений в положения об ООПТ, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, не устанавливая специальных требований и ограничений к работам. Все это является примерами отсутствия системного решения проблемы.

В свою очередь, абсолютный запрет хозяйственной деятельности (за исключением территорий заповедников и национальных парков) не всегда рационален, а иногда и невозможен. К таким случаям можно отнести строительство объектов федерального значения (газо- и нефтепроводы, олимпийские объекты, тоннели и др.), перенос мест строительства которых обойдется дороже, чем использование современных технологий, обеспечивающих безопасность окружающей среды. Такая же ситуация возникает и в случаях, когда в пределах ООПТ расположены значимые по запасам виды полезных ископаемых, разработка которых целесообразна либо с точки зрения высокой рентабельности, либо - особой ценности (дефицитные полезные ископаемые).

В связи с этим проблема отсутствия полностью сформированного режима пользования недрами в пределах ООПТ является **актуальной** и требует неотложного решения.

**Целью исследования** является выработка предложений по урегулированию правового режима осуществления хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий, на основе анализа отечественного и

зарубежного законодательства и правоприменительной практики. Для достижения указанной цели были определены следующие **задачи:**

проанализировать нормы действующего российского законодательства, определяющие правовой режим создания и функционирования ООПТ, а также осуществления в их пределах хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами;

охарактеризовать понятие и категории ООПТ, определенные законодательством Российской Федерации;

провести сравнительный анализ классификации категорий ООПТ Российской Федерации с классификацией Международного союза охраны природы (далее - МСОП);

исследовать зарубежный опыт решения вопросов, связанных с правовым регулированием пользования недрами и осуществления иной хозяйственной деятельности в пределах ООПТ;

рассмотреть правовые аспекты практики осуществления хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ;

исследовать выработанную учеными-правоведами, экологами теоретическую основу правового режима ООПТ;

разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию правового режима ООПТ с целью создания условий по осуществлению пользования участками недр, расположенными в пределах ООПТ, обеспечивающих соблюдение требований экологической безопасности и принципов рационального пользования недрами.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие правовой режим ООПТ.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ.

Эмпирическую базу исследования составляют: опубликованная практика судов Российской Федерации, доклады при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Государственные доклады Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации», касающиеся проблем охраны ООПТ и недропользования в их пределах, данные средств массовой информации.

Состояние разработанности темы исследования. Проблемам правового регулирования ООПТ и заповедания советского периода посвящены научные исследования Л.Я. Окороковой «Правовой режим государственных заповедников в СССР» (1971); В.Г. Емельяновой «Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы» (1971); С.А. Деминой «Правовые формы заповедной охраны природы в СССР» (1980); А.Я. Даукштс «Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики» (1982); И.А. Бриньке «Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР» (1984); Н.Д. Красилич «Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного фонда» (1989); С.Н. Скрябина «Правовой режим государственных заказников в СССР» (1989); А.А. Транина «Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы» (1991).

После распада СССР были приняты новые нормативно-правовые акты, регулирующие режим ООПТ, анализу которых посвящены диссертационные исследования С.С. Чернушенко «Правовой режим особо охраняемых природных территорий» (1999), Л.П. Дехтеревой «Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий» (2002), А.С. Кротика «Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения» (2003), Н.В. Лагуткиной «Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий (по материалам ДВФО)» (2006), А.Н. Щеколодкина «Правовые проблемы охраны и использования объектов животного и растительного

мира на особо охраняемых природных территориях» (2006), В.В. Зозули «Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков» (2006), Б.Д. Ангаева «Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории» (2008).

Большое внимание уделено работам В.П. Орлова, Т.Е. Голубинской, М.В. Давыдовой «Проблемы правового статуса особо охраняемых природных территорий» и В.А. Кузнецовой «Проблемы правового регулирования пользования недрами в пределах Байкальской природной территории». Центральная проблема, поставленная авторами в обоих исследованиях, посвящена неурегулированности правового режима хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ, а также в границах Байкальской природной территории.

Подробный обзор и анализ всех вышеперечисленных работ делается автором в 3 главы 1 настоящего исследования.

**Теоретической основой исследования** являются также труды ученых-  
юристов в области экологического и природоресурсного права:  
С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова,  
А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Ж.С. Елюбаева, Л.В. Журавлевой,  
Е.Ю. Изъюрова, Б.Д. Клюкина, О.С. Колбасова, О.И. Крассова,

Л.Я. Окороковой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Д.О. Сивакова,

Н.А. Сыродоева, А.А. Транина, Э.Ф. Шамсумовой.

При исследовании земельных отношений в пределах ООПТ диссертант обращался к трудам А.П. Анисимова, Е.А. Галиновской, Ю.Г. Жарикова, Э.В. Доржи-Горяевой, О.А. Золотовой, И.А. Иконицкой, Н.А. Сыродоева, Е.Л. Мининой, А.Ю. Чикильдиной, Л.Б. Шейнина, А.А. Ялбулганова.

Изучались исследования ученых-юристов, разрабатывающих проблемы общей теории права: С.С. Алексеева, Ю.А. Тихомирова, В.В. Лазарева, Н.А. Власенко, В.М. Сырых и др.

В исследовании также используются труды ученых-экологов, геологов, биологов, зоологов, географов: СВ. Абрамовой, Н.В. Жеребятьевой,

Т.В. Ковалевой, Г.Г. Козменко, Т.В. Поповой, Н.Ф. Реймерса,

А.С. Шестакова, Ф.Р. Штильмарка. Анализу экологически безопасного недропользования в пределах ООПТ посвящены диссертационная работа и многочисленные статьи Т.Л. Беспаловой.

**Методологической основой исследования** являются методы анализа, синтеза, дедукции, индукции, обобщения, аналогии, а также формальнологический, сравнительно-правовой и исторический методы, основанные на современных общих принципах охраны окружающей природной среды, основах экологического законодательства. В процессе формулирования предложений по совершенствованию законодательства в области регулирования режима пользования недрами в пределах особо охраняемых природных территорий применяются методы абстрагирования и моделирования.

**Научная новизна** настоящей диссертации заключается в проведении комплексного исследования современных проблем правового режима возможных видов хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ. Диссертантом проведен правовой анализ различных видов пользования участками недр в пределах ООПТ как в России, так и за рубежом, и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об ООПТ и о недрах в части создания механизма согласования границ участков недр ООПТ и установления условий, при которых возможно осуществление пользования недрами в пределах таких территорий.

**Основные положения, выносимые на защиту.** Результаты исследования позволяют вынести на защиту следующие положения:

1. Основываясь на правовом режиме особой охраны ООПТ с учетом практики хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ, считаем необходимым найти грань между охраной ООПТ и допустимой в ее пределах хозяйственной деятельностью.

Полагаем, что в пределах государственных природных заповедников, памятников природы, а также дендрологических парков и садов недопустим любой вид пользования недрами, установленный законодательством Российской Федерации, за исключением образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

В пределах национальных парков правовой режим пользования недрами должен состоять в запретах: геологического изучения, проводимого методами, допускающими существенное нарушение целостности недр и других природных объектов, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Разведка и добыча полезных ископаемых в пределах национальных парков должны быть запрещены, за исключением случаев, когда пользование недрами осуществляется за границей национального парка с помощью горизонтального бурения под особо охраняемыми участками недр.

В пределах государственных природных заказников, природных парков и водно-болотных угодий правовой режим пользования недрами может допускать геологическое изучение, проводимое методами, не допускающими существенное нарушение целостности недр и других природных объектов, образование особо охраняемых геологических объектов, сбор минералогических, палеонтологических материалов. Разведка и добыча полезных ископаемых должны осуществляться только закрытым способом, исключая строительство карьеров, шахт и иных открытых горных выработок. В соответствии с этим, добыча твердых полезных ископаемых (руды, угля и др.) в пределах ООПТ недопустима. Строительство газо- и нефтехранилищ в пределах данных категорий ООПТ нецелесообразно. Важным условием поддержания экологического баланса в этих категориях ООПТ при пользовании недрами должно, по мнению диссертанта, являться

функциональное зонирование, которое реализуется через создание зон с различными функциями, задачами и режимом.

2. В Федеральном законе «Об особо охраняемых природных  
территориях» отсутствует правовое закрепление такой категории ООПТ, как  
водно-болотные угодья с установлением для них соответствующего  
правового режима.

Данные природные объекты отвечают всем требованиям, предъявляемым к ООПТ, затрагивают интересы всего человечества в целом и регулируются Рамсарской конвенцией, которая не запрещает осуществление хозяйственной деятельности в пределах водно-болотных угодий международного значения, а лишь рекомендует в целях рационального природопользования внедрять соответствующие природоохранные процедуры по снижению негативного воздействия на водно-болотные угодья. При этом в Российской Федерации законодательно не установлены данные процедуры и требования к пользователям недр или иным субъектам, осуществляющим хозяйственную деятельность на территории водно-болотных угодий.

В связи с этим для установления режима особой охраны и урегулирования режима хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами, предлагается в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» закрепить водно-болотные угодья в качестве самостоятельной категории ООПТ с установлением для них соответствующего правового режима.

3. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»  
и иные, принятые в соответствии с ним нормативные акты, включают в  
состав ООПТ земельные участки, находящиеся на них природные объекты и  
участок недр.

Учитывая особенности режима ООПТ, предлагаем в целях установления особого статуса участка недр ООПТ ввести в законодательстве новое понятие «особо охраняемые участки недр, участки недр,

**11** расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, категории которых установлены действующим законодательством Российской Федерации». Особый статус предполагает, что в пределах данных участков недр должны быть запрещены: геологическое изучение, включающее поиск и оценку месторождений полезных ископаемых; разведка и добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

В дополнение предлагаем установить следующий вид пользования недрами: **«образование особо охраняемых участков недр, включая** образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровителъное и иное ценное значение».Пользователем данных участков недр будет государственное учреждение, на которое возложены полномочия по управлению ООПТ.

4. В законодательстве отсутствует порядок отнесения недр к категории особо охраняемых участков недр, а также порядок установления границы особо охраняемых участков недр как по площади, так и по глубине. Для этого предлагаем установить следующий порядок.

Особую роль в установлении границ участка недр, передаваемого в состав ООПТ, и в установлении режима правомерной хозяйственной деятельности в пределах такого участка недр, связанной с пользованием недрами, должна исполнять комиссия, образованная при Минприроды России. В ее состав будут входить представители Минприроды России, Роснедр, Росприроднадзора, а также специалисты научно-исследовательских организаций и иные эксперты, в том числе в качестве членов комиссии. Комиссия будет по результатам государственной экологической экспертизы (далее - ГЭЭ) проекта обоснования границы особо охраняемой природной территории согласовывать данный проект в части установления границ участка недр, относимого к категории особо охраняемых участков недр и

передаваемого в состав ООПТ, по площади и глубине, а также устанавливать режим правомерной хозяйственной деятельности в пределах такого участка недр, связанной с пользованием недрами. По результатам согласования Роснедра будут оформлять лицензию на право пользования участком недр с целью образования особо охраняемого участка недр с включением в лицензионное соглашение данных о границах участка и о режиме хозяйственной деятельности в пределах него. Согласование комиссии будет являться также основанием для оформления горного отвода в согласованных границах.

В целях установления границ ООПТ по глубине необходимо дополнить законодательство объектом ГЭЭ, которым являются материалы, обосновывающие придание соответствующего статуса ООПТ материалами, необходимыми для установления границ ООПТ по площади и глубине.

Координаты границ особо охраняемого участка недр, передаваемого ООПТ, по площади устанавливаются в соответствии с координатами границ земельных участков, передаваемых в состав ООПТ.

5. Считаем необходимым установить особый порядок предоставления права пользования недрами, находящихся под особо охраняемыми участками недр, и особые требования к пользователям таких участков недр. Основанием возникновения права пользования такими участками должен быть конкурс на право пользования участком недр, а его условиями должны устанавливаться особые экологические требования для пользователей недр.

Для получения лицензии на право пользования недрами, находящимися под особо охраняемыми участками недр, и допуска к таким работам, пользователи недр должны представить доказательства возможности выполнения жестких экологических требований, например:

обладать наилучшими доступными технологиями по ведению работ на этом участке;

заключить договоры о страховании рисков возникновения неблагоприятных последствий для окружающей среды и негативного воздействия на природные ресурсы ООПТ;

взять обязательства по созданию специального денежного фонда для ликвидации последствий негативного воздействия, для выполнения работ по рекультивации, лесовосстановлению и по восстановлению нарушенного животного мира;

иные обязательства, которые будут актуальны для конкретной особо охраняемой природной территории.

**Практическое значение работы** заключается в том, что выработанные на основе проведенного исследования выводы, а также предложенные дополнения и изменения в действующее федеральное законодательство (в случае их применения) будут способствовать:

1. совершенствованию действующего законодательства в части регулирования режима осуществления хозяйственной деятельности, в том числе созданию условия для осуществления права пользования недрами с обеспечением экологической безопасности и соблюдением принципа рационального использования и охраны недр, в пределах ООПТ;
2. формированию прозрачного и эффективного механизма для создания условия пользования участками недр в пределах ООПТ, но расположенных ниже участков недр ООПТ, что позволит ликвидировать коррупциогенные факторы, являющихся следствием осуществления «ручного» управления этими процессами, включая прекращение практики самовольного и не всегда обоснованного изменения границ ООПТ;
3. систематизации и регулирования допуска к осуществлению хозяйственной деятельности в пределах ООПТ.

Выводы, сделанные диссертантом, могут быть также использованы в научной и преподавательской деятельности при чтении общих и специальных курсов по экологическому и природоресурсному праву.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре природоресурсного и экологического права Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина. Выводы и предложения по теме диссертации изложены в 11 публикациях диссертанта. Основные теоретические положения и выводы диссертации апробировались в ходе выступлений с докладами и сообщениями на следующих теоретических и практических конференциях:

1. Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции в образовании и науке», г. Тамбов, Министерство образования РФ (31 октября 2013 г.);
2. XI Международная научно-практическая конференция «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики», г. Самара, Волжский университет им. В.Н. Татищева (17-20 апреля 2014 г.);
3. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития общества: правовые, экономические и социальные аспекты», г. Волгоград, Региональный центр социально-экономических и политических исследований (27-28 февраля 2014 г.);
4. Межвузовская научно-практическая конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», г. Москва, РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина (октябрь 2013 г.).
5. Межвузовская научно-практическая конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», г. Москва, РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина (ноябрь 2014 г.).

**Объем и структура исследования.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям.

## Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий

Понятие и признаки ООПТ. В целях охраны уникальных уголков планеты человечество создало такой инструмент сохранения природных систем как особо охраняемые природные территории, которые подразделяются на различные категории и имеют разную степень охраны.

Нормативное закрепление понятия «особо охраняемые природные территории» осуществлено в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ. Из преамбулы данного закона следует, что особо охраняемые природные территории - это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

А.С. Кротик отмечает, что «понятие, используемое в законодательстве, появилось первоначально как научное понятие, определение которому было дано представителями биологической науки» . Это - Николай Федорович Реймерс и Феликс Робертович Штильмарк - главные участники становления отечественного заповедного дела, которые в совместной работе под особо охраняемыми природными территориями понимали: «объемные участки биосферы, включающие сушу или акваторию с их поверхностью и толщей, которые полностью или частично, постоянно или временно исключены из традиционного интенсивного хозяйственного оборота и предназначены для сохранения и улучшения свойств окружающей человека природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, защиты природных и искусственных объектов и явлений, имеющих научное, историческое, хозяйственное или эстетическое значение»4.

Н.Ф. Реймерс в своей работе «Охрана природы и окружающей среды» уточняет данное определение: «ООПТ - участки биосферы (суши, акватории с соответствующими слоями атмосферы и литосферы), полностью или частично, постоянно или временно исключенные людьми из традиционного интенсивного хозяйственного оборота и предназначенные для сохранения экологического равновесия, подержания среды жизни человека и его здоровья, охраны природных ресурсов, ценных естественных и искусственных объектов и явлений, имеющих историческое, хозяйственное или экологическое значение»5.

На основе определений сформулированных Н.Ф. Реймерсом и Ф.Р. Штильмарком многие ученые-юристы (В.В. Петров, А.А. Транин) предлагают свое юридическое толкование ООПТ. Например, А.А. Транин раскрывает понятие ООПТ следующим образом: «Особо охраняемые природные территории - это участки территории (акватории), включающие природные комплексы и объекты как естественного, так и искусственного происхождения, имеющие особое экологическое, научное, лечебное и эстетическое значение, изъятые в специально установленном законом порядке полностью или частично, временно или постоянно из хозяйственной эксплуатации с целью сохранения эталонов природы, типичных или уникальных ландшафтов, экосистем, генетического фонда растений и животных, достопримечательных природных образований для изучения естественных процессов природы, сохранения воспроизводства и восстановления отдельных компонентов природы, контроля за изменениями биосферы под влиянием хозяйственной деятельности, разработки научных основ природопользования, пропаганды охраны природы и воспитания, а также для использования в определенных случаях в рекреационных целях»6. Предлагаемое А.А. Траниным определение, как считает А.С. Кротик, «слишком громоздкое». С другой стороны оно наиболее полное, характеризующее все категории ООПТ и

Более компактное определение ООПТ сформулировано В.В. Петровым: «ООПТ объявляются участки земель, недр, вод, лесов, выполняющие экологические, культурно-оздоровительные функции и нуждающиеся в самостоятельной охране от воздействия хозяйственной (антропогенной) функции человека» . А.С. Кротик предлагает следующее определение ООПТ: «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»9.

В.В. Зозуля отмечает, что «понятие «особо охраняемые природные территории» не раскрывает вопрос об их пространственных границах»10. В связи с этим он предлагает следующее толкование данного термина: «участки планетарной поверхности, воздушного пространства над ними и подземного пространства под ними, и расположенные в них природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, эстетическое, культурное, оздоровительное значение»11.

Таким образом, в юридической литературе существуют различные толкования данного понятия.

Из смысла п. 1 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» можно выделить следующие общие признаки тех или иных категорий особо охраняемых природных территорий, которыми должны обладать ООПТ и соответственно должны учитываться при принятии решений о создании таких территорий:

## Эволюция взглядов в теории правового регулирования режима особо охраняемых природных территорий

Данный режим конкретизируется в Положении о конкретном памятнике природы, где устанавливается перечень запрещенных и разрешенных видов хозяйственной деятельности. Ввиду малого размера памятников природы (дерево, водопад, небольшое озеро и т.д.) и особой ценности считаем осуществление недропользования на их территории нецелесообразным.

Дендрологические парки и ботанические сады являются особо охраняемыми природными территориями, созданными для формирования специальных коллекций растений в целях сохранения растительного мира и его разнообразия.

Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах дендрологических парков и ботанических садов, ограничиваются в гражданском обороте, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им государственными учреждениями, а также государственными научными и образовательными организациями высшего образования.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе: а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном соответствующими органами и учреждениями, осуществляющими управление дендрологическими парками или ботаническими садами; б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений; в) административную.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них.

Ввиду научной важности, уникальности и малого физического размера конкретных ООПТ в данной категории, считаем осуществление пользования недрами в ее пределах нецелесообразным.

Правовой режим земель в пределах ООПТ. В теории земельного права данное понятие исследовали и дополняли такие ученые-юристы как: С.А. Боголюбов, О.И. Крассов, Ю.Г. Жариков, Г.А. Аксененок, И.А. Иконицкая. Среди основных трактовок данного понятия можно выделить следующие: «совокупность правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах»54; «определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в определении прав и обязанностей лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав и сервитутов» «установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией Российской Федерации важнейшие социально-экономические

Земля и право: пособие для российских землевладельцев / под ред. С.А. Боголюбова. М, 1997. С. 34-35. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 23. функции - основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»56.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим правовой режим земель в Российской Федерации является Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ 57 (далее - ЗК РФ). Земельное законодательство основывается на принципе приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения земель особо охраняемых природных территорий и объектов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. При этом установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

ЗК РФ определяет, что все земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на 7 категорий. Среди них выделяются земли особо охраняемых территорий и объектов: «земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим». В литературе встречается следующее определение земель ООПТ Российской Федерации - «земельные участки (части акватории), находящихся в границах территории Российской Федерации, с расположенными на них природными объектами и комплексами, обладающими уникальными экологическими качествами, нуждающимися в особой государственной и общественной охране, приобретшими правовой статус земель особо охраняемых природных территорий, с особым административно-правовым режимом землепользования и природопользования, направленным на долговременное

Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М, 1999. С. 181. Собрание законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147. сохранение природных ресурсов, установленным согласно законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»58.

Земли особо охраняемых территорий подразделяются на: земли особо охраняемых природных территорий; земли природоохранного назначения; земли рекреационного назначения; земли историко-культурного назначения; особо ценные земли. А. А. Ялбулганов справедливо отмечает, что «с 1 января 2014 г. перечень видов земель (особо охраняемых территорий - прим. С.С.) является закрытым. Ранее в него включались также «иные объекты, признаваемые особо ценными»59.

## Практика хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах национальных парков

25 марта 2009 г. было объявлено о предстоящем проведении конкурса156 на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи газа и газового конденсата на Коровинском участке, содержащем Коровинское газоконденсатное месторождение, расположенного на территории Ненецкого автономного округа . 16 июля 2009 года победителем конкурса было признано ООО «ЕвроСеверНефть», реализующее проект «Печора СПГ», которому предоставлено право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья на Коровинском участке сроком на 25 лет, в том числе на геологическое изучение недр на срок до 5 лет, путем оформления и выдачи лицензии на пользование недрами.

Согласно конкурсной документации и на основании п. 3.4 Положения о государственном природном заказнике «Ненецкий», пользователь недр обязан в течение одного года с даты государственной регистрации лицензии, разработать комплекс экологических мероприятий, направленных на сохранение объектов животного и растительного мира при производстве работ, а также осуществлять их реализацию.

Аналогично с требованиями, установленными к работам, проводимым в «Леопардовом» заказнике в соответствии с п. 3.3 Положения о государственном природном заказнике «Ненецкий», утвержденным Приказом Минприроды России от 31.03.2009 № 77159, недропользователь при производстве работ на территории государственного природного заказника федерального значения «Ненецкий» обязан обеспечить соблюдение требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередач, утвержденных Постановлением Правительства Российской

Официальный Сайт Департамента по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу (Севзапнедра). URL: http://sevzapnedra.nw.ru/.

Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 22. Федерации от 13 августа 1996 года № 997 160. В соответствии с данным Положением проектная документация объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых на территории заказника допускаются Положением, подлежит государственной экологической экспертизе федерального уровня.

Стоит обратить внимание на дату проведения конкурса (25.03.2009) и дату принятия нового Положения о «Ненецком» заказнике (31.03.2009). На основании этих дат можно сделать вывод о том, что Положение, разрешающее проведение работ, связанных с геологическим изучением недр, разведкой и добычей полезных ископаемых, готовилось под легализацию конкурса и проведения дальнейших работ.

Рядом с Коровинским месторождением находится Кумжинское газоконденсатное месторождение, которое располагается в границах государственного природного заповедника «Ненецкий» и государственного природного заказника «Нижнепечорский»161. В соответствии с п. 8 Положения о государственном природном заказнике регионального значения «Нижнепечорский», утвержденным Постановлением Администрации Архангельской области от 17.12.2007 № 236-па162 на территории заказника запрещаются геологоразведочные работы и разработка полезных ископаемых. Тем не менее, 24 декабря 2007 года лицензию на разработку «Кумжинского» месторождения получило ЗАО «СН-Инвест» 163 и приступило к выполнению лицензионных обязательств.

Регулирование недропользования в пределах заказника «Приазовский». Ещё одним примером осуществления недропользования в пределах заказников является разработка месторождений в пределах «Приазовского» заказника. В настоящее время на территории государственного природного заказника «Приазовский» ведется добыча природных ресурсов: http://www.pechoralng.eom/upload/news/211209/02ekologia.pdf. газового конденсата, газа и нефти. Добычу углеводородов осуществляет ООО «Газпром добыча Краснодар» и ООО «РН-Краснодарнефтегаз». Ввиду отсутствия урегулированного режима хозяйственной деятельности в пределах данных территорий интересы недропользователей периодически сталкиваются с интересами экологов, что влечет за собой административные проверки деятельности недропользователей и судебные разбирательства.164

В целях разрешения добычи нефти и газа в пределах данных территорий Приказом Минприроды России от 10 июня 2010 № 201 была утверждена новая редакция Положения о государственном природном заказнике федерального значения «Приазовский». В соответствии с пп. 8 п. 3.1 Положения, на территории заказника запрещаются: геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, а также выполнение иных, связанных с пользованием недрами, работ (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3.3 Положения). В п. 3.3 закреплено: «на территории заказника проведение работ, связанных добычей нефти и газа, а также ракушечника, на участках недр, предоставленных в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах, допускается только при соблюдении особенностей режима особой охраны и по согласованию с Минприроды России»165. При этом пользователи недр обязаны по согласованию с ФГУ «Сочинский национальный парк» разработать и реализовать комплекс мероприятий по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов на территории заказника.

## Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах заповедника «Барроу

Кроме того, пользователям недр необходимо предоставлять отчет по итогам мониторинга на рассмотрение Консультативного совета (экспертной комиссии). Из данного отчета исключаются данные конфиденциального характера.

Помимо экологического мониторинга, пользователи недр обязаны проводить экологические исследования с целью доказательства обеспечения максимального уровня оценки защиты окружающей среды. Данные отчеты должны направляться на рассмотрение и согласование Техническому Комитету.

В случае возникновения ситуаций, угрожающих жизнеспособности экосистем, пользователи недр должны сообщить об этом Специалисту по организационно-техническому контролю, Министру, Совету Северных территорий, предоставив следующие данные: 1) результаты, анализирующие угрозу экосистеме; 2) о причинении потенциального вреда здоровью людей, проживающих и работающих на территории реализации проекта.

Помимо всего вышеперечисленного, основным отчетом, который пользователи недр обязаны готовить, является отчет о состоянии окружающей среды. Он направляется на рассмотрение во все органы контроля, а также Совету Северной Территории. Данный отчет предоставляется раз в двенадцать месяцев и должен содержать перечень мероприятий, а также результаты их реализации в процессе добычи и предложения по внесению изменений, поправок и дополнений в действующие Экологические требования и нормативно-правовые акты Австралии на следующие 12 месяцев.

Несмотря на то, что отчет предоставляется раз в двенадцать месяцев по требованию Министра или любого органа контроля, актуализированный отчет может быть запрошен в любой период текущего года.

Таким образом, описанный в настоящем параграфе, опыт показывает, что пользование недрами в пределах ООПТ осуществляется и за рубежом. В Австралии правовой режим осуществления хозяйственной деятельности урегулирован путем установления жестких экологических требований к пользователям недр. Кроме того установлен четкий механизм контроля за пользованием недрами, совершенствования экологических требований и предоставления отчетов о состоянии окружающей среды в пределах ООПТ. Данный пример не является единственным в Австралии.

Правовое регулирование осуществления хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах заповедника «Барроу»

Другим прецедентом осуществления хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами в пределах ООПТ Австралии является добыча углеводородов на территории заповедника «Барроу» (созданном в 1908 году), который находится в Западной Австралии.

Впервые деятельность, связанная с поиском полезных ископаемых, началась в 1947 году. Именно тогда были проведены первые разведочные работы местной австралийской компанией. Однако нефтяные залежи были обнаружены только в 1964 году, права на разработку которых были получены West Australian Petroleum Pty Ltd.

Начиная с 1967 года, в заповеднике было пробурено девятьсот скважин, в которых было добыто 300 млн. баррелей нефти, что сделало заповедник «Барроу» крупнейшим местом добычи углеводородов в Австралии.

Деятельность по добыче нефти изначально регулировалась Законом Западной Австралии «Об углеводородном сырье» (Petroleum Act 1936)266, в который неоднократно вносились изменения. Данный закон потерял юридическую силу после принятия в 1967 году Закона «Об углеводородном сырье и геотермальных ресурсах» (Petroleum and Geothermal Energy Resources 1967)267, который действует до сих пор.

В феврале 2000 года право пользования недрами в заповеднике получил «Chevron», который исследовал залежи природного газа. Несмотря на это, лишь в 2009 году было принято решение о разработке данных месторождений. Проект получил название «Горгон» (Gorgon), который на сегодняшний день является одним из крупнейших проектов по добыче природного газа в Австралии. признается резервом класса «А». В соответствии с положениями Закона «Об управлении земельными ресурсами» (Land Administration Act 1997) 269 под резервом класса «А» понимаются территории, нуждающиеся в особой охране со стороны государства в пределах Западной Австралии. Резервы данного типа могут создаваться как на суше, так и в пределах морской акватории. Резервы класса «А» на суше могут включать в себя такие категории ООПТ, как заповедники, заказники и национальные парки.

Каждый резерв класса «А» создается для конкретной специальной цели (назначения) и не может быть использован в иных целях, за исключением случаев изменения назначения резерва. Предварительно данный вопрос выносится на обсуждение в Парламенте Австралии, так как только этот орган может принять решение о внесении данных изменений. В течение 14 рабочих дней выносится решение и передается Министру по земельным ресурсам, который передает его в публикацию в местной газете в тридцатидневный срок до момента вступления в силу изменений.

Также для осуществления деятельности, связанной с пользованием недрами на территории резерва класса «А», недропользователю предварительно необходимо получить соответствующее разрешение Министра природных

В случае если речь идет об изменении границ заповедников, заказников и национальных парков Министр по земельным ресурсам обязан иметь соответствующее решение от Министра по охране окружающей среды (The Minister for the Environment).

После принятие решения о реализации проекта «Горгон» между правительством Западной Австралии и пользователями недр было заключено соглашение - Gorgon Gas Processing and Infrastructure Project Agreement270 с целью решения вопросов по разработке, добыче и дальнейшей реализации природного газа и иных добытых сопутствующих полезных ископаемых, а также разработки и утверждению проекта необходимой инфраструктуры для освоения месторождения. Данное соглашение в качестве приложения 1 было включено в Закон «Об острове Барроу» (Barrow Island Act 2003)