

Дорофеева Мария Валерьевна**Dorofeeva Maria Valeryevna**аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФPhD student, Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of
the Russian Federation**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ,
ЗАРЕЗЕРВИРОВАННЫХ В ЦЕЛЯХ
СОЗДАНИЯ И РАСШИРЕНИЯ
ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ
ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ****MODERN PROBLEMS OF
PROTECTING LANDS
RESERVED IN ORDER
TO CREATE AND EXPAND
SPECIALLY PROTECTED
NATURAL AREAS****Аннотация:**

В статье рассматриваются современные проблемы обеспечения охраны земель, которые зарезервированы в целях создания и расширения особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Автор отмечает, что установленные на уровне федерального законодательства пределы использования земель, зарезервированных в целях образования ООПТ, не позволяют обеспечить их охрану от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Ввиду этого возможность сохранения зарезервированного для указанных целей земельного участка до его планируемого отчуждения в публичную собственность и следствие, как и сама возможность образования ООПТ посредством резервирования, ставится под сомнение. В статье подробно исследуется федеральная и региональная система законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, выявляются проблемы и коллизии, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова:

особо охраняемые природные территории; резервирование земель для публичных нужд; ограничение прав; режим охраны; баланс публичных и частных интересов.

Summary:

The article reviews the modern problems of protecting lands reserved in order to create and expand specially protected natural areas. The author notes that land usage limits reserved for creating specially protected natural areas and set by federal legislation do not provide protection from the negative impact of economic and other activities. Thus, the ability to keep the reserved land until its transference into public ownership and the consequence, as well as the possibility to create specially protected natural areas by means of reservation, are challenged. The author examines the federal and regional legislation in the field of public relations, identifies issues and conflicts, and suggests ways to address them.

Keywords:

specially protected natural areas, reservation of land for public needs, restriction on rights, protection regime, balance of public and private interests.

Современное состояние законодательства в сфере правового регулирования образования, использования и охраны особо охраняемых природных территории (далее – ООПТ), на первый взгляд, не вызывает каких-либо нареканий. В соответствии с государственным докладом «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» в РФ активно создаются и расширяются ООПТ федерального, регионального и местного значения [1]. Однако при анализе нормативно-правовых актов можно видеть, что не все отношения в данной сфере надлежащим образом урегулированы законодательством. К примеру, правовые вопросы создания и расширения ООПТ посредством резервирования земель, установления пределов хозяйственного использования частным субъектом земельного участка, зарезервированного для образования ООПТ, не подверглись детальной правовой регламентации.

Так, обращаясь к вопросам обеспечения охраны земель, зарезервированных в целях создания или расширения ООПТ, необходимо отметить, что установленные ст. 56.1 Земельного кодекса РФ ограничения прав частных субъектов при резервировании не позволяют в полной мере обеспечить охрану зарезервированных для указанных целей территорий. Положения Земельного кодекса РФ устанавливают следующие ограничения прав частных субъектов при резервировании: возведение жилых, культурно-бытовых, производственных и иных зданий, сооружений и строений; проведение культуртехнических, осушительных, оросительных, мелиоративных и других работ; строительство водных объектов [2]. Как верно отмечала Е.А. Галиновская, ограничению при резервировании подлежат такие виды и формы реализации прав на землю, которые направлены на так называемое улучшение земельного участка и влияют на его стоимость в сторону увеличения при его изъятии для публичных нужд [3, с. 138–139]. Вместе с тем специфика резервирования земель для указанных целей, т. е. образование ООПТ, обусловлена

не столько минимизацией затрат перед планируемым отчуждением земель в публичную собственность, сколько возможностью обеспечения такого изъятия посредством установления в границах подлежащих резервированию земельных участков специального режима охраны, направленного на сохранение расположенных в границах зарезервированных земель природных объектов. Данный вывод можно сделать при анализе действующего законодательства.

Так, в Постановлении Правительства Москвы № 50-ПП «Об утверждении положения о порядке использования земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий в городе Москве» в границах зарезервированных земель устанавливаются ограничения прав частных субъектов, по своему содержанию направленные на ограничение деятельности, способной нанести невосполнимый урон природным объектам, а именно: запрет на предоставление зарезервированного земельного участка в аренду, если его использование будет противоречить установленному режиму охраны; запрет на строительство автомобильных дорог, иных сооружений, не соответствующих будущему назначению зарезервированной территории; запрет на изменение планируемого назначения зарезервированного земельного участка в целях образования или расширения ООПТ на иное назначение и др. [4]. Думается, что данный подзаконный нормативно-правовой акт нарушает конституционное положение о возможности ограничения прав частных субъектов исключительно на основании норм федерального закона [5]. Однако, к примеру, если в отношении зарезервированной территории не установить ограничения прав, например, на вырубку зеленых насаждений, в дальнейшем это может привести к невозможности изъятия такого земельного участка для публичных нужд, поскольку земельный участок после вырубки зеленых насаждений может уже не обладать культурным, научным, рекреационным и иным потенциалом. Следовательно, и изымать такой земельный участок для образования ООПТ будет уже нецелесообразно. Можно предположить, что установление ограничений прав частных субъектов при резервировании земель на уровне подзаконного нормативно-правового акта является мерой вынужденной, поскольку иных инструментов для обеспечения сохранности планируемого к созданию ООПТ земельного участка, за исключением, к примеру, включения земельного участка в границы охранной зоны около существующего ООПТ [6], у уполномоченных органов просто не имеется. Данный вывод можно сделать при обращении к положениям действующего законодательства.

Так, на уровне федеральной системы законодательства рассматриваемым общественным отношениям посвящены лишь отдельные статьи Земельного кодекса РФ: ст. 56.1 (устанавливает ограничения прав при резервировании земель), ст. 95 ЗК РФ (определяет условия резервирования земель в целях создания и расширения ООПТ) [7], а также положения Постановления Правительства № 561, регламентирующие общий порядок резервирования [8]. Однако указанные правовые нормы имеют общий, нежели специальный характер и детально не раскрываются в законе. Ввиду этого в действующем законодательстве не учитывается специфика резервирования земель в целях создания и расширения ООПТ, которая в первую очередь направлена не на минимизацию издержек, связанных с увеличением выкупной цены зарезервированного земельного участка перед его планируемым изъятием в публичную собственность, а на обеспечение сохранности такого участка от негативной хозяйственной и иной деятельности для его последующего изъятия в целях создания или расширения ООПТ. Исходя из этого, как было обозначено выше, единственная возможность сохранить такой земельный участок – это включить его в границы охранной зоны, но около существующего ООПТ, т. е. только в случае расширения ООПТ. Вместе с тем вопрос о возможности сохранения зарезервированного земельного участка при создании ООПТ в настоящее время на уровне федерального законодательства остается открытым.

С учетом вышеизложенного, по нашему мнению, для обеспечения сохранности зарезервированного в целях создания и расширения ООПТ земельного участка уполномоченным органам приходится нарушать права частных субъектов посредством закрепления пределов их хозяйственной деятельности в границах зарезервированного для образования ООПТ земельного участка на уровне нормативно-правового акта подзаконного уровня, что, естественно, является недопустимым с позиции Конституции РФ, поскольку установление ограничений прав частных субъектов возможно только на основании федерального закона.

Таким образом, можно констатировать, что установленные ст. 56.1 Земельного кодекса РФ пределы использования зарезервированного земельного участка не позволяют в полной мере обеспечить охрану зарезервированных в целях создания и расширения ООПТ земель. Учитывая, что резервированию для указанной цели подлежат земельные участки, обладающие природной, рекреационной, научной, эстетической, экологической и иной ценностью, по нашему мнению, для обеспечения их сохранности до планируемого изъятия в публичную собственность необходимо установление дополнительных охранительных мер в виде следующих ограничений:

- 1) запрет на вырубку зеленых насаждений;

- 2) запрет на размещение промышленных и бытовых отходов;
- 3) запрет на промышленное рыболовство, добычу водных биологических ресурсов;
- 4) запрет на добычу животных, не отнесенных к объекту охоты;
- 5) запрет на сброс сточных вод.

Представляется, что соответствующие ограничения целесообразно закрепить в Федеральном законе № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» по следующим доводам. Во-первых, как справедливо отмечал А.С. Кротик, процедура резервирования земель ООПТ является первичной стадией их создания и расширения [9], следовательно, правовое регулирование вопросов создания и расширения земель ООПТ посредством резервирования, а также пределов использования и охраны зарезервированных для данных целей земель должно составлять предметную сферу вышеуказанного федерального закона как отраслевого акта. Во-вторых, в зарубежном законодательстве правовые нормы, регулирующие вопросы использования и охраны земель, зарезервированных в целях создания и расширения ООПТ, составляют предметную сферу закона «Об особо охраняемых природных территориях» [10]. Думается, что данный опыт будет полезен и Российской Федерации, поскольку унификация правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере резервирования земель для создания ООПТ, а также пределов использования и охраны данных территорий в Федеральном законе № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» позволит обеспечить законченное правовое регулирование рассматриваемых общественных отношений, исключая наличие бланкетных норм, пробелов, коллизий и несогласованности законодательства.

Из представленного анализа можно сделать вывод: современное состояние законодательства о резервировании земель для публичных нужд не соответствует уровню развития соответствующих общественных отношений. Представляется, что наличие указанных пробелов не самым благоприятным образом может сказаться на рассматриваемых отношениях, поскольку позволяет говорить как о нарушении законных прав и интересов частных субъектов, так и об угрозе в возможности создания и расширения ООПТ с помощью такого инструмента, как резервирование земель. Для обеспечения эффективного механизма правового регулирования резервирования земель в целях создания или расширения ООПТ необходима скорейшая модернизация законодательства, поскольку объективная необходимость в этом уже давно назрела.

Ссылки:

1. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 г. [Электронный ресурс] : гос. докл. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства. Проблемы и решения : науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 138–139.
4. Об утверждении положения о порядке использования земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий в городе Москве : постановление Правительства Москвы от 31 янв. 2006 г. № 50-ПП // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2006. № 10. П. 6.
5. Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024. Ст. 2, п. 10.
6. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 7. Ст. 55.
7. Земельный кодекс Российской Федерации.
8. О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд : постановление Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 // Российская газета. 2008. 30 июля. № 160.
9. Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 86.
10. Об особо охраняемых природных территориях : закон Республики Беларусь от 20 окт. 1994 г. № 3335-XII // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь от 1994 года. № 35. Ст. 570. Ст. 24 ; Об особо охраняемых природных территориях : закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 175-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 16. Ст. 96. Ст. 24.

References:

- Galinovskaya, EA 2012, *Land legislation execution. Problems and solutions*, manual, Moscow, pp. 138-139, (in Russian).
 Krotik, AS 2003, *Legal problems of organization and functions of federal specially protected natural areas*, PhD in Law thesis, Moscow, p. 86, (in Russian).