

УДК 502.17(470+571)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Яковлева И.А.

ФГБОУ ВПО «Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления»,
Улан-Удэ, e-mail: catiramak@mail.ru

Статья посвящена актуальным вопросам функционирования особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения. Проведен критический анализ законодательных документов, регулирующих создание и развитие особо охраняемых природных территорий. Установлены несоответствия положений федерального закона об особо охраняемых природных территориях положениям Земельного кодекса РФ в части отдельных прав собственности на земельные ресурсы. Рассматриваются основные характеристики разных категорий особо охраняемых природных территорий. Выявлены наиболее общие проблемы эффективного функционирования особо охраняемых природных территорий. Особое внимание уделяется вопросам управления земельными ресурсами в границах особо охраняемых природных территорий и поискам возможных путей привлечения дополнительных источников финансирования посредством развития познавательного экологического туризма. Обоснована необходимость разработки стратегического документа по развитию особо охраняемых природных территорий как составной части стратегии социально-экономического развития региона и Российской Федерации.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, земельные ресурсы особо охраняемых природных территорий, землепользование, проблемы развития особо охраняемых природных территорий, познавательный экологический туризм

CURRENT ISSUES IN DEVELOPMENT OF PROTECTED AREAS

Yakovleva I.A.

East-Siberian State University of Technology and Management, Ulan-Ude, e-mail: catiramak@mail.ru

The article is devoted to the topical issues of the functioning of specially protected natural territories of federal, regional and local significance. The critical analysis of legislative documents regulating the creation and development of protected areas. Established inconsistency provisions of the federal law on specially protected natural territories of the provisions of the Land Code of the Russian Federation in the part of the individual ownership of land resources. The main characteristics of the different categories of protected areas. Revealed the most common problems of effective functioning of protected areas. Particular attention is paid to the management of land resources within the boundaries of protected areas and possible ways to attract additional funding sources through the development of cognitive ecological tourism. The necessity of developing a strategic document for the development of protected areas as an integral part of socio-economic development of the region and the Russian Federation.

Keywords: protected areas, land protected areas, land use, problems of protected areas, cognitive ecotourism

В соответствии с действующим законодательством к особо охраняемым территориям относятся земли, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

Развитие сети особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ) является одним из механизмов обеспечения долгосрочного сохранения биологического и ландшафтного разнообразия как на национальном, так и на региональном и международном уровнях.

Регулирование отношений в сфере особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ) в России в первую очередь осуществляется Федеральным законом РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», а также Федеральным законом РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельным кодексом Российской Федерации

от 25 октября 2001 № 136-ФЗ, рядом законов субъектов РФ и подзаконных актов.

Особо охраняемые природные территории имеют исключительное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия как основы биосферы. С учетом возрастания угроз природных катастроф и изменений природной среды в результате хозяйственной деятельности, основным предназначением особо охраняемых природных территорий является:

- поддержание экологической стабильности территорий, существенно измененных хозяйственной деятельностью;
- воспроизводство в естественных условиях ценных возобновляемых природных ресурсов;
- поддержание здоровой среды для жизни людей и создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации;
- реализация эколого-просветительских программ;

• проведение фундаментальных и прикладных исследований в области естественных наук.

ООПТ подразделяются на объекты федерального, регионального и местного значения. Федеральным законом РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ установлены следующие категории ООПТ федерального и регионального значения (таблица).

значения; природно-исторические комплексы регионального значения [5].

В структуре российских ООПТ основную часть составляют ООПТ регионального значения, на долю которых приходится около 85% от общего числа ООПТ и около 60% от суммарной площади. Для ООПТ местного (муниципального) значения эти показатели составляют примерно 13 и 14%.

Категории ООПТ федерального и регионального значения

Категория ООПТ	Значение	
	федеральное	региональное
Государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники	+	+
Национальные парки	+	-
Природные парки	-	+
Государственные природные заказники	+	+
Памятники природы	+	+
Дендрологические парки и ботанические сады	+	+

До 28 декабря 2013 г. Федеральным законом РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ предусматривалась еще одна категория ООПТ федерального, регионального и местного значения – «лечебно-оздоровительные местности и курорты». Тем не менее в ряде субъектов РФ эта категория пока еще сохраняется в качестве ООПТ регионального и местного значения, что закреплено в нормативных актах субъектов РФ.

Законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены категории ООПТ местного (муниципального) значения, а также дополняющие Федеральный закон № 33-ФЗ категории ООПТ регионального значения. Состав и особенности дополнительных категорий ООПТ определяются природными и социально-экономическими условиями, культурно-историческими особенностями и др.

В настоящее время дополнительные категории ООПТ регионального и местного значения установлены примерно в трети субъектов Российской Федерации. Суммарно по России дополнительных категорий ООПТ регионального значения насчитывается около 30, местного значения – около 50. К таким дополнительным категориям относятся: ресурсный резерват; охраняемый ландшафт; уникальные озера; зона покоя; сакральные природные объекты; детский экологический парк, городской лес, заповедный участок и др. Например, в Республике Бурятия действуют: рекреационные местности регионального значения; рекреационные местности местного значения; природные микрозаказники регионального

Среди ООПТ регионального и местного значения в РФ по числу абсолютно преобладают памятники природы, которые в совокупности составляют более 8 тыс. ООПТ. При этом их доля в общей площади ООПТ очень мала – менее 0,2%.

В систему ООПТ федерального значения на сегодняшний день входят 103 государственных природных заповедника, 47 национальных парков, 65 федеральных заказников. Общая площадь федеральных ООПТ составляет около 2,7% территории России без учета многочисленных ООПТ регионального значения.

В состав земель данной категории входят особо охраняемые природные территории, занимаемые государственными природными заповедниками, национальными и природными парками, государственными природными заказниками, памятниками природы, дендрологическими парками, ботаническими садами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами. Кроме природных территорий, в категорию земель входят земельные участки, занятые объектами физической культуры и спорта, отдыха и туризма, памятниками истории и культуры. Для этой категории земель установлен режим особой охраны. В целях обеспечения их сохранности они изымаются из хозяйственного использования полностью или частично. Правовой режим земельных участков, отнесенных к данной категории, зависит от правового режима территорий, на которых они находятся, или объектов, которые на них располагаются.

В истории заповедного дела России Бурятия занимает особое место. Именно на территории современной Бурятии был основан в 1916 году первый государственный заповедник России – Баргузинский. Он фактически заложил основу современных особо охраняемых природных территорий России. В настоящее время Баргузинский заповедник является комплексным. В 1986 году решением ЮНЕСКО ему был присвоен статус биосферного.

Созданная в Бурятии развитая сеть ООПТ, в которую входят государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники, памятники природы, лечебно-оздоровительные местности и курорты, охватывает наиболее ценные и слабо трансформированные ландшафты республики. Главная задача ООПТ Бурятии – охрана Байкала и Байкальской природной территории.

Природно-заповедный фонд ООПТ в Республике Бурятия включает ООПТ [4]:

а) федерального значения – общей площадью 2412,122 тыс. га, что составляет 6,86% территорий республики. В Бурятии насчитывается восемь особо охраняемых природных территории федерального значения. Три государственных природных заповедника, общей площадью 778,16 тыс. га: – «Байкальский государственный природный биосферный заповедник» – в Селенгинском, Кабанском и Джидинском районах – 165,7 тыс. га, государственный природный биосферный заповедник «Баргузинский» – в Северо-Байкальском районе площадью 374,3 тыс. га, государственный природный заповедник «Джержинский» – в Курумканском районе – 238,1 тыс. га; два национальных парка общей площадью 1452,664 тыс. га: «Забайкальский национальный парк» и национальный парк «Тункинский». А также три государственных природных заказника федерального значения, общей площадью 181,3 тыс. га: «Кабанский» «Алтайский» и «Фролихинский»;

б) регионального значения – 13 заказников и 1 природный парк, 1 рекреационная местность, 62 памятника природы. Из них 11 расположены на Байкальской природной территории, в том числе 4 в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории;

в) 5 рекреационных местностей местного значения.

В целях совершенствования региональной нормативно-правовой базы по ООПТ был принят и вступил в силу с 1 июля 2006 г. Закон Республики Бурятия от 29.12.2005 г. № 1438-III «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия»,

регулирующий отношения в области организации, охраны и использования ООПТ Республики Бурятия. В соответствии с этим законом утверждены и вступили в силу «Порядок организации ООПТ регионального и местного значения на территории Республики Бурятия» (постановление Правительства РБ от 11.07.2006 г. № 213) и «Порядок охраны ООПТ регионального значения Республики Бурятия» (постановление Правительства РБ от 21.12.2006 г. № 408).

С 2005 года функции дирекции особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляет созданное Постановлением Правительства Республики Бурятия от 15 июля 2005 года № 231 государственное учреждение «Природопользование и охрана окружающей среды Республики Бурятия» (ГУ «Бурприрода»).

Сегодня исследование современного состояния и перспектив развития ООПТ приобретает особую актуальность, и потому 2016 год назван годом особо охраняемых природных территорий.

Крайне важным условием успешной реализации стратегии управления и развития ООПТ является выявление и признание существующих препятствий и ограничений. Необходимо выделить основные проблемы, препятствующие эффективному функционированию сети ООПТ:

- отсутствие эффективного государственного управления системой ООПТ как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также координации деятельности между этими уровнями;

- недостаточность финансирования мероприятий по защите, развитию системы ООПТ;

- низкая эффективность привлечения в ООПТ иных источников финансирования, в т.ч. частных инвестиций;

- несовершенство нормативной и правовой базы управления системой ООПТ, отсутствие законодательного закрепления таких базовых понятий, как «система ООПТ», структура управления ООПТ; наличие пробелов и противоречий в действующем законодательстве;

- отсутствие среднесрочных и долгосрочных документов стратегического планирования развития ООПТ;

- нерешенные вопросы управления земельными ресурсами в границах ООПТ;

- недостаточный уровень экологической сознательности общества.

Среди вышеизложенных проблем особую роль занимает проблема управления земельными ресурсами ООПТ как базиса их функционирования. Следует отметить слабую разработанность и недостаточное количество научных исследований данного

аспекта. Ввиду широкого правового поля представляется необходимым рассмотреть вопрос землепользования в границах определенной принадлежности ООПТ, например федеральных ООПТ.

Земельные участки особо охраняемых природных территорий характеризуются особым гражданско-правовым режимом.

Закон № 33-ФЗ устанавливает следующие правила о правах на земельные участки в составе тех или иных категорий ООПТ: земельные участки (в том числе земельные участки, на которых располагаются леса) в границах государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление данными ООПТ, в постоянное (бессрочное) пользование [5].

Следовательно, не все земли в границах той или иной ООПТ предоставляются на праве постоянного (бессрочного) пользования тем или иным учреждениям, осуществляющим управление теми или иными ООПТ. Это подтверждается, в частности, тем, что в границах определенных ООПТ могут находиться земельные участки, принадлежащие и вовсе иным лицам. Важное значение имеет положение закона о том, что земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации.

В литературе, равно как и в законодательстве, игнорируются проблемы приобретения, осуществления, прекращения и защиты прав на данные земельные участки, хотя при создании многих особо охраняемых природных территорий затрагиваются имущественные интересы многих граждан, прежде всего проживающих в ее пределах и владеющих земельными участками на различных правах.

В ст. 95 Земельного кодекса РФ отмечено, что на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

- 1) предоставление садоводческих и дачных участков;
- 2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;
- 3) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых

природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

4) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами [5].

Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются из оборота, а в соответствии с п. 4 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, относятся к имуществу, изъятому из оборота.

Вызывает вопросы положение п. 2 ст. 6 Закона об ООПТ [5] о запрете прекращения прав на земельные участки и другие природные ресурсы (в том числе путем изъятия), которые включаются в государственные природные заповедники. Скорее всего, речь идет о запрете на права частных собственников, которые проживали на момент создания заповедника в пределах территории ООПТ.

В спорном состоянии находятся земельные участки государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (образованных до 2013 г.), которые могут быть отнесены как к ООПТ федерального значения, так и к ООПТ регионального значения. Ввиду того что земельные участки, принадлежавшие на момент создания ООПТ другим собственникам, не были изъяты, зачастую в пределах территории одной ООПТ присутствуют различные формы собственности.

В зависимости от степени ограничения права пользования и распоряжения земельными участками РФ, субъектов РФ, муниципальных образований система ограничений включает:

- полное ограничение (государственные заповедники);
- частичное ограничение (ограниченные земельные участки, находящиеся в определенных функциональных зонах национальных и природных парков, могут передаваться отдельным субъектам на праве аренды) и только для осуществления тех видов деятельности, которые допускает целевое назначение и разрешенное использование главного земельного участка, на котором расположен национальный парк);
- отсутствие ограничений по распоряжению публичными земельными участками (дендрологические парки, ботанические сады).

В Российской Федерации ввиду стихийного развития в 90-е гг. практически всех сфер экономики и, следовательно, несовершенного законодательства и особенностей менталитета граждан сложилась сложная

ситуация с нерешенными проблемами надлежащего оформления в собственность или иных прав на земельные ресурсы в границах ООПТ.

Сложная ситуация по вопросам урегулирования земельных отношений остается в национальном парке «Тункинский»: 25 тыс. жителей Тункинского района РБ в 35 поселениях лишены права собственности на землю, т.к. ранее не оформили свои права. В 1991 году был создан данный национальный парк, сегодня, его площадь занимает 80% муниципального района. С 2012 года Управление Росреестра по РБ не регистрирует права собственности на земельные участки для лиц, проживающих на данной территории.

В настоящее время в Государственную Думу РФ внесены законодательные инициативы: в ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предлагается внести новое положение, благодаря которому территории заповедников станут возможно признавать утратившими природную ценность и исключать из списка охраняемых объектов. Действующим законодательством изменение границ заповедников запрещено. Утрата заповедниками или отдельными их территориями охранного статуса станет возможна по итогам государственной экологической экспертизы. После этого решение будет принимать исполнительная власть: правительство РФ, региональные власти или органы местного самоуправления соответственно – в зависимости от статуса заповедника.

На наш взгляд, последствия принятия планируемых поправок в законодательство неоднозначно отразятся на совершенствовании системы управления земельными ресурсами ООПТ. С одной стороны, муниципальные образования получат возможность развивать и обустраивать свои территории, не нарушая действующего законодательства. С другой, в возможности изменить границы заповедников заинтересованы экономические субъекты хозяйствования, которые претендуют на охраняемые территории. Принятие такой нормы может привести к росту незаконных оснований для признания территорий, утративших природную ценность, например пожаров.

Если говорить о вновь образованных ООПТ, то здесь необходимо подходить взвешенно с позиции имеющегося опыта землепользования. Может применяться процедура предоставления земельных участков и жилых помещений взамен изымаемых для формирования границ ООПТ; проведение на создаваемых и уже существующих ООПТ экологического зонирования по

типу функционального зонирования в национальных парках. Таким образом, это позволит сформировать зоны, занятые населенными пунктами, и граждане смогут оформить права собственности.

К решению проблемы недостатка финансирования ООПТ можно отнести стимулирование экологического познавательного туризма в ООПТ. Стратегия развития познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях (ООПТ) федерального значения на период до 2020 года одобрена Минприроды РФ. Важно, что развитие познавательного туризма не должно входить в противоречие с ключевым предназначением ООПТ – сохранением биологического и ландшафтного разнообразия, научной работой. В связи с одобрением стратегии будут внесены дополнения в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях». Поправки позволят гармонизировать природоохранное законодательство с подходами программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера». В частности, изменения коснутся вопросов функционального зонирования территорий, входящих в международную сеть биосферных резерватов. В республике Бурятия разработан проект по развитию экотуризма на ООПТ «Заповедное ожерелье Байкала». Правительство России ставит задачу по развитию экотуризма на Байкальской природоохранной территории, в первую очередь туризма внутреннего. В федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» одна из ключевых задач – повышение эффективности использования рекреационного потенциала ООПТ. В нынешних условиях это еще своеобразное импортозамещение дорожающего заграничного отдыха. Заповедники и национальные парки уже решают эту задачу, создавая визит-центры, прокладывая экологические тропы, обустривая туристические стоянки. И сейчас очень важно, чтобы их усилия поддерживали туроператоры и бизнес, который мог бы на условиях частно-государственного партнерства заняться расширением туристической инфраструктуры в интересах для регулируемого отдыха и экологического туризма на заповедных территориях.

Выделенные основные проблемы требуют незамедлительного решения, во многом способствовать этому будет разработка и реализация Стратегии развития ООПТ РФ и принятых на ее основе региональных концепций развития региональных сетей ООПТ.

Реализация стратегического документа позволит достигнуть следующих важнейших результатов:

– создание единой, пространственно и функционально связанной управляемой системы ООПТ как действенного механизма сохранения в естественном состоянии эталонных, типичных и уникальных природных комплексов и экосистем, исторического, этнического, культурного, биологического и ландшафтного разнообразия, среды обитания объектов животного и растительного мира, их генетического фонда в границах самих ООПТ и обеспечения устойчивого качества окружающей среды прилегающих территорий;

– принятие пакета нормативно-правых актов, направленных на совершенствование системы государственного управления системой ООПТ, в т.ч. в сфере земельных отношений;

– интеграция системы ООПТ в процессы социально-экономического развития региона посредством формирования комплекса необходимых условий для экономического роста и развития на основе рационального использования природно-ресурсного потенциала региона, поддержания экологически стабильной и здоровой среды обитания, высокого качества жизни, сохранения объектов национального природного и культурного наследия для будущих поколений;

– повышение качества и расширение спектра и доступности эколого-просветительских, рекреационных, оздоровительных, информационных и иных услуг, предоставляемых населению на территории ООПТ;

– развитие механизмов частно-государственного партнерства, создание благоприятного климата для развития экологически ориентированного предпринимательства, привлечение частных инвестиций на ООПТ для создания объектов инфраструктуры;

– обеспечение экологической стабильности урбанизированных экосистем и территорий, существенно измененных хозяйственной деятельностью;

– выполнение международных обязательств Российской Федерации в сфере сохранения биологического разнообразия и среды обитания объектов животного мира;

– повышение роли ООПТ в формировании позитивного имиджа РФ и Республики Бурятия на российском и международном уровнях.

Статья подготовлена при поддержке проекта РГНФ № 15-32-01247 «Экологический аудит на особо охраняемых природных территориях: разработка научных основ и экономического инструментария» Код ГРНТИ 06.61.33.

Список литературы

1. Закон Республики Бурятия от 29.12.2005 г. № 1438-III «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/29509190/> (дата обращения 11.08.2015).
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/ (дата обращения 02.09.2015).
3. Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р О концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/ (дата обращения 27.08.2015).
4. Перечень особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minpriroda-rb.ru/content/oopt/> (дата обращения 15.09.2015)
5. Федеральный закон РФ от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10107990/> (дата обращения 02.09.2015).

References

1. Zakon Respubliki Burjatija ot 29.12.2005 g. no. 1438-III «Ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah Respubliki Burjatija» [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/29509190/> (data obrashhenija 11.08.2015).
2. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25 oktjabrja 2001 no. 136-FZ [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/ (data obrashhenija 02.09.2015).
3. Rasporjazhenie Pravitelstva RF ot 22 dekabrja 2011 g. no. 2322-r O koncepcii razvitija sistemy osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij federalnogo znachenija na period do 2020 goda [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/ (data obrashhenija 27.08.2015).
4. Perechen osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij regional'nogo i mestnogo znachenija [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.minpriroda-rb.ru/content/oopt/> (data obrashhenija 15.09.2015)
5. Federalnyj zakon RF ot 14 marta 1995 no. 33-FZ «Ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah» [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/10107990/> (data obrashhenija 02.09.2015).