УДК 349.6

ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РАЗВИТИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Надеин Иван Иванович
Святоц Диана Андреевна
студенты

Научный руководитель: **Пестерева Нина Михайловна**
д. геогр. н., профессор
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Аннотация: В настоящее время трудно переоценить роль особо охраняемых природных территорий как в успешном решении глобальной задачи сохранения биоразнообразия на планете, так и удовлетворения спроса населения в экологическом туризме и массовом отдыхе на природе. Для анализа и оценки нормативно-правового обеспечения развития ООПТ использованы открытые данные различных отечественных и зарубежных сайтов и других информационных источников. Основные методы исследования: сравнительный, статистический, графический анализ.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, экологический туризм, правовое регулирование.

LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES OF FEDERAL SIGNIFICANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Nadein Ivan Ivanovich

Svydostch Diana Andreevna

Scientific adviser: **Pestereva Nina Mikhaylovna**

doctor of Geographical Sciences, Professor

Russian Presidential Academy

of National Economy and Public Administration

Abstract: At present, it is difficult to overestimate the role of specially protected natural areas both in successfully solving the global problem of preserving biodiversity on the planet, and meeting the demand of the population in eco-tourism and mass outdoor recreation. In this work, we used open data from various SPNA sites, the main research methods: comparative, statistical, and graphical analysis.

Key words: protected areas, ecotourism, legal regulation.

Для оперативного решения вопросов рационального использования природно–климатических, биологических, рекреационных, экологических и прочих ресурсов, а также глобальной задачи сохранения биоразнообразия на планете под эгидой ООН (Организации Объединенных Наций) была создана всемирная система особо охраняемых природных территорий.

Крупнейшими международными и общественными организациями, объединяющими национальные особо охраняемые природные территории (ООПТ) являются – ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), ЮНЕСКО (Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры), МСОП (Международный союз охраны природы), ГРИНПИС (Международная общественная природоохранная организация), ГЭФ (Глобальный экологический фонд), UNEP–WCMC (Всемирный центр мониторинга охраны окружающей среды), WDPA (Всемирная база данных по охраняемым территориям), WWF (Всемирный фонд дикой природы) и др.

Основные функциональные задачи ООПТ – охрана природы, эколого-просветительская работа среди населения и посетителей, максимальное использование рекреационного потенциала территории, научное обоснование

и осуществление природоохранных мероприятий в условиях интенсивной рекреации, сохранение и восстановление экологически и исторически ценных объектов, контроль за сохранением и воспроизводством животного мира и ведение экологического мониторинга. История развития и основы нормативно-правового обеспечения ООПТ в Российской Федерации были рассмотрены в достаточно многочисленных источниках, в том числе в [1, с. 12], [2, с. 25], [3, с.19] и др.

Объект исследования: особенности и роль современного нормативно-правового обеспечения в развитии особо охраняемых природных территорий.

Источники и методы исследования. В работе была использована открытая информация официальных сайтов: Министерства природных ресурсов и экологии России [4, с. 2], Федеральной службы государственной статистики [5, с. 2], ООПТ России [6, с. 1], Единая межведомственная информационно-статистическая система [7, с. 2], Всемирная база данных по охраняемым районам WDPA [8, с. 7] и др. Основные методы исследования: сравнительный, сопоставительный, аналитический, статистический и графический методы исследования.

Законодательством РФ введено понятие особо охраняемых природных территорий — участков земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Законодательство РФ об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции РФ [9, ст.42, 58] и состоит из федеральных законов «Об охране окружающей среды» [10, с. 15], «Об особо охраняемых природных территориях» [11, с.17], а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ [4 – 8]. Имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, организации и функционирования государственных природных заповедников, других природоохранных учреждений регулируется гражданским законодательством, если иное не предусмотрено федеральным законом [12, ст. 58].

Согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. N 33–ФЗ "Об особо

охраняемых природных территориях" выделены следующие категории ООПТ:

государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники;

памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты и т.д.

По уровню значимости ООПТ делятся на охраняемые природные объекты федерального, регионального и местного значения:

1. ООПТ федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов власти;

2. ООПТ регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов власти субъектов Российской Федерации;

3. ООПТ местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Правовой режим государственных природных заповедников [11, с. 2]. Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно–исследовательскими и эколого–просветительскими учреждениями. Земля, вода, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) государственным природным заповедникам (ГПЗ) на правах, предусмотренных федеральными законами. Имущество ГПЗ является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за ГПЗ на праве оперативной собственности. На прилегающих к территориям ГПЗ участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования [12, с. 8]. ГПЗ являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве своей деятельности извлечение прибыли, т.е. являются некоммерческими организациями, и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

Правовой режим национальных природных парков. Национальные природные парки являются природоохранными, эколого–просветительскими и научно–исследовательскими учреждениями [13, с. 4]. Земля, вода, недра,

растительный и животный мир, находящиеся на территориях национальных парков предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами. На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко–культурных и иных особенностей. Могут быть выделены различные функциональные зоны: заповедная, особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение; познавательного туризма, рекреационная, предназначенная для отдыха; охраны историко–культурных объектов; обслуживания посетителей; хозяйственного назначения. В национальных парках, расположенных в районах, проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы. Национальные парки могут выступать учредителями и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию национальных парков [14, с. 12].

В течение последних трех лет был принят ряд законодательных актов и нормативных документов, которые явились катализатором развития ООПТ: Указы Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 [15, с. 2] и от 21.07.2020 № 474 [16, с. 3], Национальный проект «Экология» (протокол от 24.12. 2018, № 16 [17, с. 5] и внесение изменений в государственную программу РФ «Охрана окружающей среды» (от 31.03.2020 N 397) [18, с. 2].

Это позволило увеличить не только количество ООПТ федерального, но и регионального и местного подчинения (рис. 1), но и территорий ООПТ (рис. 2).

Число национальных парков за 24 года увеличилось в 2,1 раза, достигнув в 2019 году 63 единиц. В 1995 г. площадь территории НП составляла 6,3 млн. га. За рассматриваемый период еще 20,3 млн. га вошли в территорию национальных парков. Таким образом, на сегодняшний общая площадь национальных парков России составляет 26,6 млн. га. (рис.2).

Рис. 1. Количество особо охраняемых природных территорий: Национальные парки и Государственные природные заповедники Российской Федерации (1995–2019 гг.)

Рис. 2. Динамика увеличения количества и территорий национальных парков Российской Федерации за 1995–2019 гг.

Начиная с 2001 года, число музеев в государственных природных заповедниках и национальных парках выросло на 22 и 42 единицы, соответственно. Так, в настоящее время открыты для посещения 67 музеев в ГПЗ и 62 музея в НП России. Вместе с числом музеев росло и количество

желающих их посетить. В 2019 году музеи в государственных природных заповедниках посетило более 602,5 тыс. человек. Поток посетителей в музеи национальных парков значительно ниже (рис.3). В рассматриваемый год он составил 223,6 тыс. человек. Вероятнее всего, такие показатели посещаемости данного объекта туристского показа связаны с низкой узнаваемостью музеев и неосведомленностью граждан об их существовании на территории национальных парков.

Рис. 3. Динамика роста количества музеев и посетителей музеев Государственных природных заповедниках и Национальных парках России за период с 2001 по 2019 гг.

Как и у других объектов туристского показа наблюдается положительная динамика посещений экологических троп и маршрутов. Количество посетителей экологических троп национальных парков в 2019 году достигло 4 442,375 тыс. человек, против 419,7 тыс. человек в 2001 году. Число любителей прогулок по маршрутам в государственных природных парках за этот же промежуток времени увеличилось в 5,2 раза, составив в 2019 году 958,9 тыс. человек (рис. 4).

Рис. 4. Динамика роста количества экологических троп, маршрутов и посетителей в Национальных парках и Государственных природных заповедниках России за период – 2001-2019 гг.

Увеличение в 2019 году почти на 50% доли площадей ООПТ местного значения по отношению к доле в 2014 году является ярким подтверждением эффективности государственной поддержки программ развития ООПТ местного значения. Это позволило решить ряд социально-экономических задач многих муниципалитетов: создать новые рабочие места, пополнить местные бюджеты за счет развития экологического туризма, поддержать развитие экологического просвещения, привлечь внимание местных сообществ и населения к местным природным и культурно–историческим памятникам, к редким, а иногда и исчезающим видам местной биоты, развивать различные виды и формы внутреннего туризма, повысить идентичность местного населения.

Необходимо отметить, что косвенным подтверждением эффективности программ государственного развития ООПТ разных уровней и развитию инновационного туристского менеджмента являются свидетельства активного развития туристской и эколого–просветительской инфраструктуры ООПТ. Это подтверждается официальными данными открытого доступа к государственной информационно–аналитической базе ЕМИСС. За период с 2001 по 2019 годы отмечена положительная устойчивая динамика роста числа музеев краеведческой направленности, визит–центров, современных технически оборудованных экологических туристских «экотроп» и

маршрутов (пеших, конных, водных), детских образовательных центров и пр.

Таким образом, результаты проведенного авторами исследования позволяют не только проследить динамику развития законотворческих инициатив, связанных с развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения, но и подтверждают довольно высокую успешность нормотворческой деятельности и государственного управления в сфере экологического туризма и рекреации на ООПТ. Безусловно, следует отметить, что не все нормативно–правовые предложения были успешными в силу тех или иных объективных и субъективных причин.

Тем не менее, приказ Минприроды России от 12.03.2020 N 125 "О нормотворческой деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации" (вместе с "Планом нормотворческой деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2020 год" [19, с.2]) позволяет надеяться, что нормотворческий процесс будет развиваться и способствовать дальнейшему успешному развитию национальных парков и государственных природных заповедников федерального подчинения.

Список литературы

1. Битюков Н.А., Пестерева Н.М., Ткаченко Ю.Ю., Шагаров Л.М. Рекреация и мониторинг экосистем особо охраняемых природных территорий // монография – Из-во СГУ, Сочи – 2012. – С. 456 – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22257251> (дата обращения 01.12.2020).
2. Гришина В.В. Развитие законодательства Российской Федерации о землях особо охраняемых природных территорий//Молодой ученый. — 2017. — № 40 (174). — С. 18–20.
3. Егоров В.Е. Развитие права и реформы правового регулирования туризма в советский период (1917–1936 гг.) // Туризм: право и экономика. – 2015. – № 4. – С. 23 – 28.
4. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации // Особо охраняемые природные территории и объекты России. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mnr.gov.ru/activity/oopt/> (дата обращения 03.03.2021).
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // Охрана окружающей среды в России. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13209> (дата обращения 03.03.2021).

6. Официальный сайт «ООПТ России» [Электронный ресурс]. – URL: http://oopt.aari.ru/oopt/table?field_status_value (дата обращения 05.05.2021).

7. Официальный сайт «Единая межведомственная информационно–статистическая система (ЕМИСС)» [Электронный ресурс]. – URL: <https://fedstat.ru> ЕМИСС (fedstat.ru) (дата обращения 23.11.2020).

8. Всемирная база данных по охраняемым районам WDPA. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa> (дата обращения 23.11.2020).

9. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) "Конституция Российской Федерации"/ КонсультантПлюс (consultant.ru).

10. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7–ФЗ. Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения 21.04.2021).

11. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" от 14.03.1995 N 33-ФЗ. Официальный текст, действующая редакция от 31.07.2020. [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 20.04.2021).

12. Гражданский кодекс Российской Федерации. Официальный текст, действующая редакция (с изменениями от 09.03.2021 г.). [Электронный ресурс]. – URL: Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) / КонсультантПлюс (consultant.ru)

13. Эколого–просветительская и туристическая деятельность на территории государственных заповедников и национальных парков в РФ. [Электронный ресурс].– URL: https://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru./statistics/environment/ (дата обращения 20.01.2020).

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.02.2015 № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон». Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_175574/ (дата обращения 22.04.2021).

15. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года". Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения 24.11.2020).

16. Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года". Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ (дата обращения 24.11.2020).

17. Паспорт национального проекта "Экология" (Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16). Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/ (дата обращения 24.04.2020).

18. Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 N 397 "О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Охрана окружающей среды". Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350464/ (дата обращения 30.03.2020).

19. Приказ Минприроды России от 12.03.2020 N 125 "О нормотворческой деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации" (вместе с "Планом нормотворческой деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2020 год"). Официальный текст, последняя редакция. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_360960 (дата обращения 28.03.2021).

© И.И. Надеин, Д.А. Свядосц, 2021